UNIVERSITÉ DE RENNES. - FACULTÉ DE DROIT DE RENNES

DE LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE MORAL devant les TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

soutenue devant la Faculté de Droit
de l'Université de Rennes

par

Bernard NAVATTE

Lauréat de la Faculté de Droit de Rennes

Membres du Jury :

MM. CAVARÉ, Professeur, Président.
LIET-VEAUX, Agrégé.
LAVIGNE, Chargé de Cours.

RENNES
IMPRIMERIE BRETONNE
—
1947

DE LA RÉPARATION

DU PRÉJUDICE MORAL

devant les

Tribunaux administratifs français

La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES. - FACULTÉ DE DROIT DE RENNES

DE LA RÉPARATION
DU PRÉJUDICE MORAL
devant les
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

soutenue devant la Faculté de Droit
de l'Université de Rennes

par

Bernard NAVATTE

Lauréat de la Faculté de Droit de Rennes

Membres du Jury :

MM. CAVARÉ, Professeur, Président.
LIET-VEAUX, Agrégé.
LAVIGNE, Chargé de Cours.

RENNES
IMPRIMERIE BRETONNE
—
1947

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

Les contacts entre l'Administration, personne morale chargée par la communauté des individus de gérer le patrimoine social, et les particuliers, parcelles de cette collectivité, entraînent des dommages.

La nature de ces dommages varie suivant les espèces : ils sont tantôt matériels, tantôt moraux. Nous nous attacherons dans la présente étude, à l'examen des dommages qui revêtent un caractère moral. Cette question a préoccupé de nombreux juristes en droit privé et les études civilistes sont abondantes. Au contraire leur rareté est manifeste dans le domaine du droit public. C'est la raison qui nous a poussés à apporter notre contribution à l'étude d'une partie insuffisament explorée de l'un des plus importants chapitres du droit administratif français.

Cette étude que nous nous proposons de faire de la réparation du préjudice moral en droit administratif français, nécessite un succinct rappel des données de la Responsabilité Administrative et de son développement historique.

Au fur et à mesure du développement du Droit en général et par voie de conséquence des droits reconnus à chacun, les lésions se sont faites plus fréquentes et plus graves. Un des motifs de la multiplication des dommages en Droit Public doit être cherché dans le développement sans précédent donné aux différents rouages de l'Admi-

nistration au cours des dernières décades du XIXe siècle et surtout au cours des années de notre siècle.

Le nombre des dommages s'accroissant parallèlement à leur gravité, la question de savoir quelle solution il fallait donner au problème de leur réparation s'est posée sans tarder. Le Code Napoléon de 1804 dans son article 1382 imposait la règle suivante, toujours en vigueur d'ailleurs en matière civile : « Tout fait quelconque de l'homme qui « cause à autrui un dommage oblige celui par la faute « duquel il est arrivé à le réparer ». Solution logique sans doute et en accord avec les principes élémentaires de la morale naturelle. Ce n'était que la consécration dans un texte légal de l'opinion que toute personne consciencieuse se fait de cette question. Mais cette consécration par la loi ne concernait que les rapports entre les individus. Cette règle était civile. Transposée dans le domaine du Droit Public, cette norme allait-elle conserver toute sa force vis-à-vis d'une Administration toute-puissante ? N'était-ce pas vouloir aller trop loin, que de rendre l'Etat responsable des dommages qu'il était amené à causer aux particuliers, même par sa faute ?

Une très forte résistance s'opposa tout de suite à cette prétention de vouloir assimiler les rapports entre les particuliers et l'Administration à ceux existant seulement entre les particuliers. On fit appel à la notion de souveraineté de l'Etat. Pendant presque tout le cours du XIXe siècle, les deux parties en présence, l'Administration et les particuliers, ont combattu autour de deux idées d'ailleurs contestables dont la première, à l'épreuve des faits, a perdu une grande part de sa vérité originaire et dont la deuxième est totalement périmée à l'heure actuelle. D'une part, l'Administration considérait que sa responsabilité et celle de ses préposés ne pouvait être que purement hiérarchique et politique. D'autre part, l'organisation d'une responsabilité pécuniaire lui apparaissait comme une

entrave à la liberté nécessaire des services, comme un obstacle aux initiatives et en conséquence au bon fonctionnement des rouages administratifs. Cet état d'esprit se reflète dans l'extension démesurée donnée par exemple sous le Second Empire à la théorie des actes de gouvernement et dans les nombreuses lois qui ont limité ou même exclu totalement la responsabilité de l'Etat dans des matières pénales. C'est sans doute ce qui faisait dire à La Ferrière en 1896 que « le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans compensation ».

Cet état d'esprit ne devait pas tenir longtemps devant les *assauts que la notion de responsabilité de l'Etat livra à ce concept de la souveraineté.* Dès la fin du XIX[e] siècle, commença une période que l'on pourrait qualifier de « Période de dévaluation de la notion de Souveraineté de l'Etat ». On assista à l'admission de plus en plus large de la responsabilité de la puissance publique (Etat, départements, communes, établissements publics, services publics, etc...). Cette évolution cependant ne se fit pas dans le même sens que pour le droit privé. En effet, *le 8 février 1873* (1), *le Tribunal des Conflits prit nettement position contre l'adaptation au droit public des règles insérées dans le Code Civil.*

« Considérant que la responsabilité qui peut incomber « à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par « le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, « ne peut être régie par les principes qui sont établis dans « le Code Civil pour les rapports de particulier à particulier, — que cette responsabilité n'est ni générale ni « absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier « les droits de l'Etat avec les droits privés ».

D'une part, le principe de la responsabilité de la Puissance Publique est désormais un fait acquis, et d'autre

(1) Arrêt Blanco, C.E, 8 février 1873, D. 1873.3.17, S. 1873.2.153,

part, il est impossible de transposer telles quelles les règles civiles en matière de responsabilité de la Puissance Publique.

Une fois admis, ce principe de la responsabilité de l'Administration se développa dans deux directions.

Il fut, à titre principal, exigé une faute de l'Administration. La jurisprudence des tribunaux administratifs n'accorda de réparation en matière de services publics qu'en fonction de la nature de l'acte fautif et de la qualité de l'agent fautif. Toute une gradation fut établie, toute faute n'engendrant pas par elle-même la responsabilité de la Puissance Publique. On prit en considération les circonstances de temps et de lieu ainsi que les charges incombant au Service Public incriminé.

Mais peu à peu et secondairement, l'idée d'équité se superposa à l'idée de faute. Le Conseil d'Etat s'attacha moins à considérer la nature de l'acte et la qualité de l'agent fautif qu'à mettre en lumière le caractère du dommage causé. C'est ainsi qu'on aboutit à la réparation des dommages causés sans faute.

Le terrain d'élection où cette idée s'implanta le plus rapidement fut celui des dommages en matière de travaux publics. La plupart du temps en ce domaine, aucune faute ne peut être relevée à la charge de l'Administration. Et cependant l'équité demande que tous les citoyens soient égaux devant les charges publiques.

Aussi fut-on vite contraint d'admettre la réparation des préjudices en dehors de toute faute de la part de la Puissance Publique. Cette solution trouva application dans de nombreux domaines différents de celui des travaux publics. Les arguments destinés à la justifier furent très divers. Les uns entre autres, parlent de risqués anormaux de voisinage (1). Les autres font allusion à une certaine

(1) C.E. 28 mars 1919 Regniault des Roziers. S. 1919.3.25 note Hauriou D. 1920.3.6 note Appleton. R.DP. 1919, p. 239, note Jèze.

hiérarchie des devoirs de l'Etat, à qui il incombe à la fois de maintenir l'ordre et d'assurer l'exécution des jugements (1). Mais au fond, seule l'idée d'équité est à leur base.

Est-ce à dire que la réparation intégrale de tous les dommages causés par la faute ou sans faute de l'Administration soit admise aujourd'hui ? Tant s'en faut et nous n'avons pas à examiner cette question. Ce qu'il convient de remarquer c'est que les dommages les plus divers ont été et sont réparés : dommages aux biens, à la personne, dommages matériels surtout. Mais les dommages appelés « dommages moraux » sont-ils réparés ?

Pour répondre à cette question, il convient de préciser ce qu'il faut entendre par « dommage ». La notion de dommage est difficile à condenser dans une formule simple. Elle suppose la coexistence de deux choses bien distinctes : l'une statique, l'autre dynamique.

— D'abord l'existence d'un bien, objet de la propriété d'un individu ou constituant sa personnalité physique ou morale propre.

— D'autre part un acte ou une circonstance fortuite dont les répercussions sont de nature à léser le bien de l'individu ainsi envisagé, peu importe, et ce point est à souligner, que cet acte soit la conséquence d'une faute de la part de celui qui en est l'auteur ou le résultat du hasard indépendant de la volonté humaine, conjoncture que l'on qualifie communément « risque ».

Le dommage implique donc l'idée de lésion de l'intérêt ou du droit que possède toute personne humaine de conserver intact soit l'objet de sa propriété, soit les composants de sa personnalité même, soit l'objet de son affection. En termes directs, c'est une rupture d'équilibre. Il y a donc deux parties en présence : l'auteur du dommage, c'est-

(1) C.E. 30 nov. 1923 Couitéas. S. 1923.3.57 note Hauriou. R.D.P. 1934, p. 208, note Jèze.

à-dire celui qui cause et la victime, en d'autres termes celui qui subit.

Bien qu'un classement soit presque toujours arbitraire et sujet à critique, il est possible de distinguer deux catégories de dommages : les dommages d'ordre matériel et ceux d'ordre moral.

Le dommage matériel est une lésion que l'on peut percevoir avec les sens et qui affecte un bien corporel, par exemple la destruction d'un objet faisant partie du patrimoine d'un individu. Et c'est précisément cette notion d'atteinte au patrimoine qui a fait considérer que le dommage matériel n'était rien d'autre qu'un dommage patrimonial, étant entendu que le patrimoine comprend alors tous les biens corporels possédés par un particulier ou par une personne morale.

Dans cette hypothèse, *la réparation du dommage a été adoptée par les tribunaux administratifs sans trop de difficultés.* La cause bien simple en est que l'évaluation pécuniaire revêt un caractère de facilité relative. S'agissant de combler un vide laissé dans le patrimoine d'une personne, il est aisé, au moins dans beaucoup de cas, de mesurer l'ampleur de ce vide et de le combler en obligeant l'auteur du dommage à verser une indemnité compensatrice à la victime. En d'autres termes, le problème consiste à remplacer une valeur disparue ou diminuée par une somme équivalente.

Toute autre est la question lorsqu'on se trouve en face d'un préjudice moral. Il importe de ne pas se laisser abuser par les qualificatifs de matériel et de moral. Dès l'abord, on pourrait croire que le préjudice moral est celui qui n'atteint que le domaine immatériel des pensées et des sentiments. Ce serait un préjudice incorporel s'opposant au dommage corporel qui tombe sous les sens.

Mais il semble bien qu'il faille préciser cette idée en la réformant quelque peu. Il existe un grand nombre de

dommages corporels pour lesquels la question est discutée de savoir s'ils sont vraiment matériels et peuvent être réparés en tant que tels. Par exemple une blessure qui défigure. Cette hésitation provient de ce que le préjudice en question n'entraîne aucune conséquence sur le plan pécuniaire ainsi que nous le disions précédemment. Et c'est sur ce point qu'il convient d'établir la distinction entre le préjudice moral et le dommage matériel. Le dommage matériel, c'est un dommage patrimonial. Le préjudice moral c'est un préjudice extra-patrimonial, n'ayant aucun rapport avec le point de vue économique. C'est donc en définitive le caractère pécuniaire ou non pécuniaire du dommage qui doit être retenu comme le véritable critère de distinction du dommage matériel et du préjudice moral. On peut citer entre autres comme préjudices non pécuniaires, ceux ayant trait à la dignité familiale, à l'affection des siens et à l'honneur (1).

Il est possible dès lors d'apercevoir les *difficultés que pose le problème de la réparation de tels préjudices.*

— *Difficulté d'évaluer le dommage* causé puisqu'il ne s'agit plus de remplacer une valeur disparue ou diminuée par une valeur équivalente et de même nature, mais de mesurer pécuniairement une atteinte purement morale, la remise en état étant le plus souvent impossible à concevoir. A titre d'exemple, qu'il suffise de citer le cas de la souffrance morale causé à une personne par le décès d'un de ses proches.

— *Impossibilité de mesurer la douleur dans son intensité* variable suivant le tempérament plus ou moins sensible des individus.

— Le nombre des personnes pouvant justifier d'une souffrance morale à la suite du décès d'un individu étant

(1) M. le Commissaire du Gouvernement Léonard dans ses conclusions sous l'arrêt Morell du 24 avril 1942 parle du « droit extrapatrimonial » qu'un artiste conserve sur une œuvre dont il n'a plus la propriété (arrêt Sudre, C.E. 3 avril 1936, Rec. p. 452).

imprévisible. *impossibilité de limiter d'une façon non arbitraire le nombre des personnes admise à bénéficier d'une réparation.*

Même si l'on admet cette réparation pécuniaire, le dommage n'est-il pas énorme dans certains cas et tel qu'une fortune immense serait insuffisante à l'effacer ?

Au total, il est donc acquis que les difficultés posées par *le problème de la réparation du préjudice moral* sont nombreuses et diverses. C'est justement son aspect particulier qui en fait *l'intérêt.*

Comment se pose le problème dans la réalité des faits ? En effet, le principe cartésien de l'analyse destiné à éclaircir une étude a conduit à distinguer très nettement le dommage matériel du préjudice moral. Or dans la vie courante, il est facile de constater que la réalité ne se contente pas de ce cadre rigide. *Il est rare qu'un préjudice moral existe à l'état pur.* Il s'accompagne le plus souvent d'un préjudice matériel avec lequel il ne fait qu'un. Il s'agit alors de ce qu'on pourrait appeler un *dommage mixte.* Quand un soutien de famille vient à décéder, il est facile de constater que ceux qui vivaient de son travail et ceux qui lui donnaient toute leur affection subissent en quelques sorte un double dommage, dont il est malaisé d'assigner les limites respectives. Le cas serait le même pour un artiste dont la réputation est compromise, car il est possible, sinon certain, que ce trouble entraînera des répercussions pécuniaires pour lui dans l'avenir.

Dans cette hypothèse *la question se pose de savoir s'il faut indemniser le préjudice purement moral ou bien seulement lorsqu'il est accompagné d'un dommage matériel.*

Est-il équitable d'admettre avec Bonnard (1) que « le « dommage moral donne lieu à réparation s'il entraîne « un dommage matériel ».

(1) Bonnard, *Droit administratif*, éd. 1943.

Même dans ces cas où le préjudice moral ne se présente pas à l'état pur, peut-il y avoir lieu à réparation ?

Si on admet la réparation du dommage mixte, pourquoi ne pas admettre celle du dommage moral pur ?

Ces différentes questions se sont posées dans toute leur acuité aux juges administratifs, à l'occasion de *procès toujours plus nombreux*. Les cas d'espèces qu'ils ont eu à juger sont assez abondants et il suffit d'ouvrir un recueil de jurisprudence pour se convaincre de l'importance grandissante du sujet.

Le contraste est frappant lorsqu'on se reporte aux *textes législatifs* pour y rechercher les dispositions ayant trait à ce problème. Il est d'ailleurs bien inutile d'y chercher autre chose qu'une *loi du 8 juin 1895* (article 446, Code Instruction Criminelle) *sur la révision des procès criminels*, d'après laquelle l'Etat est tenu de réparer le dommage moral causé au conjoint, aux ascendants et aux descendants de celui qui aura été condamné à mort injustement. Cette constatation nous amène à redire avec M. Letourneur (1) que « le droit administratif constitue « un vaste monde où le législateur n'est intervenu que « fragmentairement, laissant beaucoup d'espaces inex- « plorés ».

Le problème a été insuffisamment étudié et sans esprit de synthèse.

En droit civil les études sont fragmentaires. Il en est de même et à un degré plus élevé en droit administratif. Il faut bien admettre que la difficulté en est la principale des causes.

Le seul guide en la matière reste donc la jurisprudence du Conseil d'Etat. De cette jurisprudence se dégage une théorie mouvante, mobile jusqu'à l'excès, difficile à condenser dans une formule simple. Il est vrai que ce pro-

(1) Evolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat de 1940 à 1944, *Semaine Juridique* 1945, Doctrine n° 461.

blème touche à la philosophie par bien des côtés. Mais il faut se garder de tomber dans des discussions de ce genre. M. Ripert met en garde les juristes contre cette propension quand il affirme qu'il « ne s'agit pas d'expliquer le Droit « par la philosophie. Les philosophes qui s'y sont essayés « encourent le reproche d'être d'assez mauvais juristes « et les juristes risquent dans l'aventure leurs meilleures « qualités ».

Sans avoir à se préoccuper de savoir si les dommages causés proviennent d'une faute ou d'une circonstance fortuite, il nous faudra donc au cours de la présente étude, d'abord rechercher si la réparation du préjudice moral est admise devant les tribunaux administratifs et dans quelle mesure, puis exposer les particularités concernant les conditions d'exercice de l'action en responsabilité pour préjudice moral. Nous pourrons enfin essayer de donner une explication de la jurisprudence administrative.

PREMIÈRE PARTIE

La réparation du préjudice moral est-elle admise devant les tribunaux administratifs ?

Dans un de ses ouvrages (1), Georges Teissier résumant la jurisprudence du Conseil d'Etat s'exprime ainsi : « *Les « dommages doivent être matériels, c'est-à-dire qu'il faut « qu'ils portent matériellement atteinte à la propriété ou « à la jouissance des biens meubles et immeubles des « citoyens, qu'ils compromettent leur patrimoine, qu'ils « lèsent leurs droits et leurs intérêts, qu'ils résultent de « blessures faites à leur personne ou à celle de leur « conjoint, de leurs ascendants ou de leurs descendants* ».

Cette formule souligne nettement le caractère que doit présenter le dommage pour qu'il donne lieu à réparation par les tribunaux administratifs. Si cette assertion était exacte, l'objet de cette étude serait donc réduit à néant. Et c'est justement cette opinion qui a conduit certains à affirmer que la grande différence entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs quant à la détermination du préjudice donnant droit à la réparation, réside dans le fait que les premiers tiennent compte du

(1) La responsabilité de la puissance publique, n° 213.

préjudice moral, tandis que les seconds se refusent à le prendre en considération.

Notons tout d'abord ce qui concourt à faire penser qu'il existe une réelle *opposition entre les solutions données par les tribunaux judiciaires et par les tribunaux administratifs*. Il faut observer en effet que, bien qu'en matière de responsabilité de la puissance publique, les principes obligatoires sont tirés du droit privé, il n'en reste pas moins vrai que les règles sont différentes et que les modalités d'application sont perpétuellement renouvelées par la jurisprudence. Maintes fois affirmée par les tribunaux administratifs et en particulier par le Conseil d'Etat, cette solution qui consiste à séparer le droit civil du droit administratif en matière de responsabilité, ne fait plus aucun doute depuis déjà longtemps. C'est pourquoi le Conseil d'Etat n'était pas dans l'obligation de suivre la Cour de Cassation dans son désir d'appliquer jusqu'au bout les prescriptions du Code Napoléon lorsqu'il affirme dans son article 1382 que « tout fait quelconque de l'homme « qui cause à autrui *un dommage* oblige celui par la faute « duquel il est arrivé, à le réparer ». La cour, estimant que les rédacteurs du Code avaient laissé le caractère du dommage dans l'ombre de façon à ce que la réparation soit accordée le plus largement possible, a été conduite de très bonne heure à accepter d'envisager la réparation de tout dommage, qu'il soit matériel ou moral.

Est-ce à dire qu'en réalité, il existe une telle différence entre les deux juridictions, l'une reconnaissant le droit à réparation de la victime d'un préjudice moral, l'autre le refusant systématiquement ? Il semble bien qu'aujourd'hui et *à première vue*, il soit excessif de présenter d'une façon aussi caractérisée l'opposition entre les deux jurisprudences. L'évolution récente de la jurisprudence du Conseil d'Etat semble montrer en effet sur plus d'un point, un rapprochement avec les solutions des juridictions civiles.

Peut-être n'est-ce là qu'une illusion d'optique, mais en tout cas, si des différences subsistent, elles sont plus nuancées et moins apparentes que dans le passé. Nous verrons d'ailleurs ce qu'il faut en penser.

Remarquons que toute la matière du préjudice moral est dominée par une difficulté, difficulté qui provient de ce que la terminologie employée par le Conseil d'Etat reste trop vague.

L'expression de « préjudice moral » en effet paraît désigner tantôt un préjudice mixte, tantôt la souffrance physique, tantôt le chagrin résultant par exemple de la perte d'une être cher. Ces notions s'enchevêtrent et il est parfois difficile de qualifier tel ou tel dommage particulier.

Il semble que la cause majeure de cette attitude réside dans *le désir d'équité* dont le Conseil d'Etat est sans cesse inspiré. C'est ainsi qu'il a abouti à élargir la notion de dommage matériel de façon à satisfaire dans la mesure du possible ce souci prédominant.

A cet égard, disons tout de suite que la jurisprudence administrative tend à n'admettre la réparation du préjudice moral que lorsqu'il est accompagné de répercussions sur le plan patrimonial, le dommage moral pur restant considéré comme irréparable. Les circonstances de la vie apportent rarement des événements capables d'être classés par catégories nettement distinctes. Il arrive fréquemment que la limite entre le dommage matériel et le préjudice moral soit difficile à déterminer. Il est cependant nécessaire de ranger les cas d'espèces par catégories (1).

(1) Il est un autre domaine où le Conseil d'Etat a élargi, dans un but d'équité, la notion de dommage matériel : c'est celui des *Travaux Publics*. Au début il exigeait l'existence d'une atteinte physique à un bien. Puis il prit en considération les atteintes portées à leur utilisation économique. Il accorda par exemple une indemnité au propriétaire d'un moulin à vent, privé des vents régnants par la construction d'un ouvrage public à une certaine distance (C.E. 31 janvier 1890. Bompoint-Nicot, Rec. p. 112). Les poussières, les fumées, les mauvaises odeurs et les bruits motivèrent des réparations pécuniaires. Le Conseil d'Etat en vint même à adopter une politique d'indemnisation en ce qui concerne les atteintes portées au

En conséquence il conviendra d'examiner successivement les cas où le préjudice moral est accompagné d'un dommage matériel, ceux où il existe ou paraît exister à l'état pur, et en troisième lieu le cas un peu particulier de la souffrance physique.

Nous aurons l'occasion de constater que le développement de la notion de Responsabilité de l'Etat s'est fait sentir très nettement dans le domaine du dommage mixte et celui de la souffrance physique, quoiqu'avec retard pour ce dernier. Par contre, il n'a jusqu'ici eu aucune influence dans le domaine du préjudice exclusivement moral, le Conseil d'Etat se refusant sans relâche à indemniser le préjudice moral lorsqu'il n'est pas joint à un dommage matériel.

seul agrément du propriétaire et sans qu'on puisse relever une atteinte matérielle à son droit. C'est ainsi que donne droit à réparation, l'abattage d'arbres dans un parc, en raison d'un ouvrage public causant la perte des ombrages et de la perspective des futaies (C.E. 26 avril 1907. De Reiset, Rec. p. 394).

Il est donc manifeste que cette conception extensive du dommage « in re » en matière de Travaux Publics a abouti à l'indemnisation pécuniaire du préjudice esthétique.

SECTION I

Cas où le préjudice moral est accompagné d'un dommage matériel Le préjudice mixte

Dans la majorité des cas, il se produit des dommages qui présentent le double caractère matériel et moral. Il est parfois très difficile d'assigner une limite respective à ces deux catégories de dommages et cette situation compliquerait beaucoup les choses si les tribunaux administratifs n'avaient adopté une position sinon justifiée du moins facile, en allouant une *indemnité globale* à la victime, indemnité *tendant à réparer les deux chefs de dommage*. La solution est donc acquise dans ce domaine du dommage mixte. *Chaque fois qu'un préjudice moral s'accompagne d'un dommage matériel, les tribunaux administratifs condamnent l'Etat à réparer le double dommage causé.*

Trois points sont alors à envisager :

1° Le problème du préjudice moral entraînant des répercussions financières.

2° Le problème des troubles apportés aux conditions d'existence.

3° Le problème du préjudice esthétique.

PARAGRAPHE I

Le préjudice moral entraînant des répercussions financières

Dans tous les cas où cette situation se présente, *le Conseil d'Etat, à l'exemple des tribunaux civils* (1), *n'a cessé d'affirmer le droit de réparation de la victime de façon très nette.* L'examen des décisions qu'il a rendues est instructif à cet égard.

Dans un arrêt du 20 janvier 1911 (2), bien connu en droit administratif, le Conseil d'Etat a reconnu qu'au cas où une municipalité refuse obstinément et sans motif valable de délivrer les clefs de son appartement à un instituteur, la commune devait être condamnée à indemniser la victime de cette décision pour le *préjudice matériel et moral* qui lui avait été causé. Dommage matériel d'abord, résultant pour les époux Delpech de la privation d'un local convenable pendant plus de cinq mois. Préjudice moral peut-être encore davantage puisqu'aux termes de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886 et de l'article 12 du décret du 18 janvier 1887, l'installation matérielle des instituteurs dans la maison de l'école avait lieu par les soins du maire et que dans le cas d'espèce le maire, soutenu par le conseil municipal, s'était obstinément refusé à délivrer les clefs de l'appartement au mépris des conséquences graves que cette attitude ne manquerait pas de susciter. A noter enfin que la santé même des enfants des époux Delpech avait été compromise en raison de l'insuffisance de l'habitation qu'ils étaient contraints d'occuper.

Cette espèce peut donc être considérée comme le cas-type du préjudice mixte.

(1) Caen 13 février 1911, S. et P. 1911.2.279.
(2) C.E. 20 janvier 1911. Delpech, D.P. 1913.3.4.

Par la suite le Conseil d'Etat n'a cessé de consolider cette position prise.

Qu'il nous suffise de citer à titre d'exemple quelques arrêts rendus dans des cas très dissemblables :

- Conseil d'Etat, 7 avril 1922, *Epoux Houël*, Rec. p. 353. Une automobile militaire était entrée en collision avec une voiture de maraîchers, occasionnant diverses blessures au commerçant et à sa femme et entraînant la mort de leur fils.

« Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des « circonstances de l'affaire en élevant de 4.228 fr. 75 à « 5.500 fr. la somme que l'Etat devra payer aux époux « Houël en réparation des *divers éléments de préjudice* « que leur a causé l'accident précité ».

Il est inutile d'insister sur l'imprécision des termes employés par le Haut Tribunal, imprécision qui dissimule mal son embarras devant un problème aussi ardu et délicat que celui-là. Il est à souligner que ce procédé que nous rencontrerons souvent au cours de cet exposé ne résouds nullement la question, mais au contraire ne fait que la compliquer davantage.

— Dans une espèce très différente cependant, le Conseil d'Etat (23 décembre 1927, *Mays-Smith*, Rec. p. 1264) a été contraint d'opérer une distinction entre les deux sources de responsabilité.

Le sieur Mays-Smith avait été chargé par la Mission française d'aéronautique à Londres d'effectuer des achats d'aciers spéciaux et prié, à ce titre, par le Ministre du Commerce et de l'Industrie du placement dans une usine anglaise d'une commande de 40 tonnes d'acier. L'administration avait commis la faute de ne pas avertir l'intéressé qu'il ne s'agissait pas d'une commande ferme et qu'elle agissait pour le compte d'un groupement non encore officiellement constitué. Or l'Etat refusa ensuite de tenir le

marché. Le Conseil d'Etat saisi de l'affaire par le sieur Mays-Smith la trancha dans ces termes :

« Considérant que le sieur Mays-Smith demande répa-
« ration et du *préjudice moral* ayant résulté pour lui du
« refus tant par l'Etat Français que par le Consortium de
« l'Industrie et du Commerce du Cycle alors en formation,
« de prendre livraison de la commande et d'en payer le
« prix et du *préjudice matériel* à lui causé par l'obliga-
« tion de payer à la maison X... le prix des fournitures
« litigieuses ; que, d'une part, il sera fait une juste appré-
« ciation des circonstances de l'affaire en allouant au
« requérant la moitié de l'indemnité pour *préjudice moral*
« par lui demandée et dont l'Administration ne conteste
« pas le montant... »

C'est un des rares cas où le Conseil d'Etat a été amené à évaluer une indemnité séparée pour le préjudice moral et pour le dommage matériel. Les faits se présentaient d'ailleurs d'une façon très nette.

— C.E. 3 novembre 1933. *Gillard*, Rec. p. 995. Dans cette espèce, le juge administratif semble ne pas avoir osé prononcer le mot de préjudice moral.

La saisie des récoltes du requérant résidant en Indochine avait été opérée à la requête du service chargé du recouvrement des contributions directes. Cette saisie avait eu lieu à une époque où le requérant était atteint par l'ordre de mobilisation. Se fondant sur l'inobservation par l'administration des dispositions du décret du 13 juin 1915 interdisant tout acte d'exécution sur les mobilisés, le sieur Gillard avait formulé une demande d'indemnité en réparation du préjudice qu'il avait subi.

Le Conseil d'Etat reconnaissant que ces faits « étaient de nature à porter atteinte à la situation du requérant vis-à-vis des indigènes » a admis que le sieur Gillard avait droit de ce chef à une indemnité destinée à compenser « *le dommage subi* ». Il s'agit bien d'un dommage

moral découlant d'un dommage matériel, mais encore une fois le problème est évité.

— Les mêmes constatations s'imposent dans un cas où un officier de la Marine marchande avait été l'objet d'une mesure de débarquement, mesure mentionnée à tort au rôle d'équipage comme présentant un caractère disciplinaire. L'arrêt du 27 janvier 1933, *Azibert* (Rec. p. 135) mentionne que l'officier en question « a subi du fait de la mention incriminée *un préjudice* dont il sera fait une juste appréciation en en fixant le montant à 20.000 fr. ». Il est facile de concevoir que cette erreur était de nature d'une part à lui causer un préjudice moral (atteinte à la réputation) et d'autre part un dommage matériel (difficultés d'ordre professionnel par la suite). L'indemnité allouée dans l'arrêt sert donc à couvrir ce double préjudice sans aucune distinction.

— Citons pour terminer le cas où un agent s'était livré à des voies de fait sur un particulier innocent (C.E. 30 mars 1938. *Sinapi,* Rec. p. 331).

« Considérant qu'il sera fait une juste appréciation du « *préjudice matériel et moral* subi par le requérant en « lui allouant... ».

Voilà donc un certain nombre de cas très différents quant à leur nature et auxquels le Conseil d'Etat a donné une solution unique qui consiste à *évaluer globalement l'indemnité dûe par l'Etat à raison d'un préjudice matériel et moral dont il est l'auteur et le responsable. La position du Conseil d'Etat est très nette sur ce point, en ce qu'elle n'admet la réparation du dommage moral que lorsqu'il entraîne des répercussions financières.*

Lorsqu'aucun dommage d'ordre pécuniaire ne peut être prouvé, le préjudice moral n'est pas réparé. Cette affirmation ressort nettement de l'arrêt *Valot* (C.E. 25 juillet 1934, Rec. p. 1568) qui s'exprime ainsi : « Le fils et le « gendre d'une personne écrasée par un camion militaire,

« ne justifiant pas avoir subi, du fait de ce décès, soit un « préjudice matériel, soit un trouble dans leurs conditions « d'existence, *aucune indemnité ne leur sera allouée à « raison de la douleur éprouvée par eux*, qui ne constitue « pas un élément de préjudice susceptible d'être évalué « en argent ».

Les termes mêmes de cet arrêt nous amènent à examiner la question des troubles apportés aux conditions d'existence, question qui présente un certain nombre d'analogies avec celle que nous venons de voir.

Paragraphe II

Le préjudice moral apportant des troubles aux conditions d'existence

Il arrive souvent, notamment quand le dommage consiste dans la mort d'un être aimé, qu'aucun préjudice matériel n'apparaisse. Or, nous aurons l'occasion de le vérifier par la suite, il est absolument certain que le Conseil d'Etat déclare sans relâche que le préjudice purement moral n'est pas susceptible de réparation pécuniaire.

Cependant il a cru devoir dans divers cas accorder une indemnité et comme il ne pouvait tenir compte du deuil des ayants cause, il a cherché à fonder sa jurisprudence sur un autre motif. Il s'est attaché à dégager dans les affaires de ce genre *tous les éléments susceptibles de motiver une indemnité.*

Il a été ainsi amené à tenir compte non seulement des dépenses qu'entraîne la mort d'un parent (funérailles, deuil, frais médicaux et pharmaceutiques, voyages, transports, etc...), mais encore d'une façon très générale des « *troubles de toute nature apportés dans les conditions d'existence des survivants* ». L'expression « troubles de

toute nature » autorise à penser qu'il s'agit de troubles causés tant dans le domaine matériel que dans le domaine moral.

Le cas le plus fréquent est celui du décès d'un enfant. En ce cas la preuve d'un préjudice direct et certain est impossible. Mais le juge paraît admettre que certaines conditions de vie des parents pourront être modifiées du fait de ce décès, car il est naturel et normal pour des parents de compter sur un *appui aussi bien matériel que moral* de la part de leurs enfants devenus majeurs.

Ceci conduit à rechercher les cas où il peut être décelé des troubles de cette espèce et les cas où ils n'existent pas.

1. — Il existe des troubles apportés aux conditions d'existence

Le juge administratif alloue une indemnité aux victimes de ces troubles.

Mais de quelle façon la jurisprudence administrative entend-elle délimiter cette notion par elle-même assez fuyante ? Quelques arrêts disséminés dans le temps vont nous fixer sur ce point.

Il semble qu'un des premiers arrêts rendus en la matière soit l'*arrêt Guinot* du 25 juillet 1919 (Revue de Droit Public 1920, p. 85 ; D.P. 1920.3.1). La demoiselle Guinot avait succombée aux suites d'un accident entièrement imputable à l'imprudence d'un conducteur de camion automobile militaire. Les parents de la victime demandaient des dommages-intérêts en raison de la douleur qu'ils avaient éprouvée au décès de leur fille. Le principe posé par le Conseil d'Etat est très net :

Au cas d'accident mortel causé par la faute d'un service public engageant la responsabilité de l'Etat, si la douleur éprouvée par les père et mère de la victime ne constitue pas *en elle-même* un élément de préjudice susceptible

d'être évalué en argent, « *il appartient* », cependant, « *aux « juges, pour la détermination de l'indemnité, de faire « état des troubles de toute nature apportés dans les con- « ditions d'existence des survivants* et susceptibles d'ag- « graver à leur égard les conséquences de l'accident... ».

En somme, cette formule signifie que les père et mère qui viennent à perdre dans un accident un enfant qui aurait pu leur fournir un appui par la suite ont le droit de se faire de l'espérance dont ils sont ainsi frustrés, un chef de réclamation.

Par la suite le Conseil d'Etat ne s'est pas départi de cette attitude et divers arrêts présentent l'intérêt de l'avoir consolidé :

C.E. 9 juillet 1930, *Crétin*, Rec. p. 707.

C.E. 25 juillet 1931, *Legrand*, Rec. p. 1463.

C.E. 22 janvier 1936, *Epoux Vallon*, Rec. p. 100.

C.E. 16 octobre 1936, *Epoux Erny-Vaurs*, S. 1937.3.76.

C.E. 21 juillet 1937, *Echardour*, Rec. p. 751.

C.E. 30 novembre 1938, *Veuve Pellerin*, Rec. p. 1229.

Il est à noter que certains arrêts emploient des formules un peu différentes mais qui sans nul doute ont la même signification. L'*arrêt Salvador* du 19 janvier 1934 (Rec. p. 99 et S. 1934.3.24) parle du « trouble causé dans la famille par la mort de cet enfant ». Un arrêt récent (C.E. 20 nov. 1942, Le Roux, p. 329), dans un cas où un enfant avait été écrasé par un camion militaire, et où le père réclamait une indemnité de ce fait, admet la réparation du « préjudice éprouvé ». Sans plus. Il semble bien qu'il s'agissait pourtant de troubles apportés aux conditions d'existence. L'imprécision de termes relevée cependant dans un arrêt récent montre à quel point il est difficile d'exprimer par des mots des idées dont les contours sont eux-mêmes vagues et mobiles.

2. — La preuve du trouble dans les conditions d'existence n'est pas apportée

Dans les cas où la preuve de troubles quelconques dans les conditions d'existence n'est pas apportée, le Conseil d'Etat refuse toute indemnité nonobstant le fait qu'il subsiste la plupart du temps une douleur morale.

Un arrêt du 29 octobre 1935 (*Donnadieu*, Rec. p. 1093) sert de base à cette affirmation. Il s'agissait en l'espèce du décès d'un jeune enfant, hospitalisé au quartier des enfants anormaux de l'asile de Naugeat (Haute-Vienne), décès provoqué par un accident survenu au cours d'un travail insuffisamment surveillé. Le père demandait au département de la Haute-Vienne réparation du préjudice que lui avait causé le décès de son fils. Le Conseil d'Etat considéra que « *dans les circonstances de la cause, le seul préjudice* « *dont le sieur Donnadieu était fondé à demander répa-* « *ration était le préjudice matériel* constitué par les frais « de voyage, de translation et d'obsèques par lui exposés « lors du décès ».

En effet, il est bien clair que la disparition d'un enfant anormal, interné dans un asile, n'apporte pas de troubles aux conditions d'existence de ses parents. Il apparaît même que sur le plan purement matériel, les parents ont vu disparaître une charge qui pesait sur leur patrimoine et en mettant les choses au mieux on ne voit pas du tout quel trouble matériel aurait pu causer le décès d'un être anormal. Il est vraisemblable de penser qu'il serait toujours resté à la charge de ces parents.

Dans une autre espèce (C.E. 26 juin 1939. *Cie Zuschroit*, Rec. p. 418) le Conseil d'Etat a rejeté la demande d'indemnité formulée par une personne parce qu'il n'était « ni établi, ni même allégué par la requérante qu'elle « ait subi du fait de la mort de sa mère soit un préjudice

« matériel, soit un trouble dans ses conditions d'exis-
« tence ».

Cette exigence du Conseil d'Etat est donc un élément essentiel du droit à réparation.

Paragraphe III

Le préjudice esthétique

Il s'agit là d'une catégorie de préjudices un peu spéciale. Son caractère est en effet hybride. Il se rattache par certains côtés à un point de vue matériel (gêne dans les mouvements, souffrances physiques occasionnées par des changement de température, par exemple, en cas de blessures d'un caractère particulier, répercussions sur la vie matérielle, etc...), et par d'autres côtés à un point de vue moral (atteinte à la beauté, conscience d'un certain amoindrissement de la personnalité, etc...).

C'est en somme une atteinte au droit de chacun de conserver intacte son intégrité physique dans tout ce qui touche à la beauté et à l'harmonie du corps.

Dans ce domaine, la jurisprudence administrative est assez pauvre. Le grand principe qui s'en dégage cependant est que *le juge administratif indemnise le préjudice esthétique lorsqu'il revêt un certain caractère de gravité.*

Dans un cas où à la suite d'un accident d'automobile dont la ville de Cannes était responsable (1), le visage d'une femme était resté couvert de cicatrices, le Conseil d'Etat a reconnu qu'il y avait lieu d'indemniser la victime de ce chef (C.E. 12 avril 1930, sieur et dame Perret, Rec. p. 479). Il était précisé que l'indemnité allouée couvrait en

(1) L'accident avait été causé par le choc de la voiture automobile où se trouvaient les réquérants contre un poteau implanté sur la chaussée même de la voie publique et soutenant un portique établi par la ville de Cannes à l'occasion des fêtes du Carnaval.

grande partie le dommage esthétique résultant de ces cicatrices.

Très récemment un arrêt du 7 avril 1944 (*Michellet*, Rec. des Arrêts du C.E. 1944 p. 113) a consolidé cette décision d'indemniser le préjudice esthétique. Il convient de remarquer cependant que le Conseil d'Etat a souligné dans cette espèce que « dans les circonstances de l'affaire, le préjudice esthétique allégué par la requérante ne devait pas « être regardé comme un élément distinct de l'atteinte « portée à son intégrité physique ».

Est-ce à dire que dans la majorité des cas, le préjudice esthétique pourra faire à lui seul l'objet d'une indemnité allouée à titre de réparation ? On n'oserait l'affirmer. Le Conseil d'Etat a eu trop peu l'occasion de se prononcer sur ce point pour que l'on puisse tirer d'autre conclusion que celle que nous indiquions précédemment. Mais on peut se demander s'il est bien dans son intention d'indemniser le préjudice esthétique pur, dégagé de toute considération d'intégrité physique et de souffrance physique. Car s'il en était ainsi, cela équivaudrait à indemniser un préjudice moral pur. Or, et nous allons le voir, le Conseil d'Etat s'y refuse obstinément, alors que bien au contraire les juridictions civiles laissent une large place au tort causé à la beauté ou même à l'harmonie (1).

(1) Trib. Com. Seine 1er avril 1936, Gaz. Pal. 1936.1.947.
Un coiffeur avait à la suite d'une maladresse fait prendre aux cheveux d'une de ses clientes une coloration « du plus disgracieux effet ». Le Tribunal de Commerce de la Seine condamna l'auteur du préjudice à verser à sa cliente des dommages-intérêts compensatoires.
Voir également Trib. Civ. Seine 15 janvier 1936, Gaz. Pal. 1936.1.649.

SECTION II

Les cas de préjudice moral proprement dit

Si le Conseil d'Etat a pris une position ferme quand il se présente à lui un cas où le préjudice moral est accompagné d'un préjudice matériel, son attitude au regard du préjudice moral proprement dit est infiniment plus difficile à saisir et à condenser dans une formule.

Cela tient évidemment pour une large part aux *innombrables cas que l'on peut* concevoir et *englober dans le terme de préjudice moral proprement dit.*

Il faut cependant s'efforcer de jeter un jour nouveau sur la question qui est le centre de notre étude. C'est en effet la conclusion que nous pourrons en tirer qui nous dira si les tribunaux administratifs indemnisent réellement le préjudice moral.

Ainsi que nous l'avons déjà dit précédemment, on s'est plû pendant longtemps à dire qu'il existait une *opposition fondamentale entre les tribunaux judiciaires* qui admettaient largement le principe de la réparation du préjudice moral, *et les tribunaux administratifs* qui ne se lassaient pas de répéter au contraire que ce préjudice n'était pas susceptible d'être évalué en argent.

Cependant on tend de plus en plus en doctrine à réviser cette conception qui semble périmée pour beaucoup. Un

grand nombre d'auteurs affirment que les tribunaux administratifs reconnaissent dans certains cas le droit à réparation de la victime d'un préjudice moral.

Et de ce fait le fossé se comblerait petit à petit. D'un côté, le Conseil d'Etat s'avancerait lentement dans la voie de l'indemnisation des dommages de cet ordre. Et, d'un autre côté, la Cour de Cassation semblerait depuis quelques décades chercher des limites aux solutions déjà admises, car elle s'aperçoit que s'avancer sans frein dans la voie de l'indemnisation équivaut à admettre pour un seul accident des dizaines de requêtes.

Sans doute faudrait-il étudier dans son ensemble la jurisprudence civile en matière de préjudice moral pour pouvoir en tirer des conclusions certaines. Cependant nous nous bornerons à indiquer le moment venu les solutions apportées par les tribunaux civils au regard de celles données par le Conseil d'Etat ou les Conseils de Préfecture. Le but envisagé n'est donc pas de réaliser une étude de jurisprudence comparée, mais de rappeler seulement par analogie les décisions de la jurisprudence civile.

L'examen attentif des multiples décisions des tribunaux administratifs dans ce domaine conduit à opérer une discrimination. En effet certains préjudices d'ordre moral présentent la particularité de porter en eux-mêmes des traces de dommages matériels, tandis que les autres apparaissent à proprement parler dégagés de toutes contingences de cet ordre.

Parmi les premiers figurent les préjudices ayant trait à la propriété littéraire et artistique et aux atteintes à la réputation : nous les appellerons les préjudices qualifiés à tort purement moraux. Les seconds concernent les divers préjudices exclusivement moraux, tels que la douleur morale, ainsi que les préjudices qui découlent pour une certaine catégorie de personnes de l'utilisation des cloches des églises à des fins civiles en dehors des cas prévus par la loi.

PARAGRAPHE 1

Les préjudices qualifiés à tort purement moraux

Il s'agit donc ici d'une catégorie de préjudice que l'on a coutume de qualifier de moraux, mais qui portent en eux-mêmes les germes de conséquences sur le plan matériel. L'atteinte à la réputation d'un artiste nuit à l'estime que le public porte à ses œuvres et risque d'avoir de fâcheuses conséquences sur le plan matériel. En effet les amateurs risquent de se désintéresser de ses œuvres et de n'en plus faire l'acquisition.

Cette distinction peut-être subtile, est nécessitée par le désir d'expliquer les solutions des juridictions administratives qui en ont elles-mêmes fait leur profit, peut-être inconsciemment. M. Hauriou (1) n'a-t-il pas cherché à faire la même distinction en séparant le préjudice moral du préjudice « non matériel » ?

Deux cas-types se présentent :

1° Ceux ayant trait à la propriété littéraire et artistique.

2° Les atteintes à la réputaion.

1. — LA PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE

L'artiste étant un créateur, il est normal de lui reconnaître non seulement un droit de propriété, mais aussi un droit moral sur son œuvre. *Le droit moral de l'artiste est le droit à lui reconnu sur son œuvre créée et rendue publique, d'exiger le respect de sa conception et de sa pensée, d'interdire qu'elle soit dénaturée, retouchée ou altérée.*

Pour M. Waline (2) c'est encore « le droit pour un

(1) Note S. 1927.3.105.
(2) Note D. 1936.3.57.

« auteur de voir publier sous son nom toutes les œuvres « qu'il en juge dignes, aussi longtemps qu'il les juge telles, « et dans la forme sous laquelle il lui plaît, et de ne voir « publier sous son nom que les seules œuvres qu'il en « juge dignes et seulement quand il les juge telles ». Cette dernière définition, quoique condensant en termes lapidaires l'objet de la propriété de l'artiste sur son œuvre, s'applique plus spécialement à la propriété littéraire.

Il n'est peut-être pas cependant inutile d'en analyser les dispositions de façon à être en possession des éléments dont la jurisprudence administrative s'est inspirée.

A. — *Droit pour l'auteur de voir publier toutes les œuvres qu'il en juge dignes*

Cette expression ne signifie pas, bien entendu, que l'auteur d'une œuvre d'art peut contraindre un *éditeur* ou un exposant à publier et à exposer cette œuvre de force.

Mais cela veut dire simplement que *personne ne doit s'opposer de façon abusive à la publication ou à l'exposition d'une œuvre d'art*. Cette obstruction pourrait d'ailleurs revêtir diverses formes. Un arrêt de la Cour de Paris rendu en matière civile le 13 octobre 1927 (1), a rendu responsable un éditeur qui avait acheté le droit de publier l'œuvre d'un auteur et avait détruit le manuscrit par la suite. Il est difficile de concevoir une espèce où la responsabilité de l'Etat pourrait être engagée dans ces conditions, de même que dans le cas suivant. Aussi ne convient-il pas de s'y arrêter.

B. — *Droit de voir publier son œuvre sous son nom*

C'est ce droit que violent les contrefacteurs et les plagiaires en effaçant une signature sur une œuvre d'art et

(1) Wormser contre Lion, D.H. 1927.545.

en la remplaçant par une autre ou même sans la remplacer du tout.

C. — *Droit de voir son œuvre publiée ou exposée aussi longtemps que l'auteur l'en juge digne*

L'artiste qui crée une œuvre a le droit d'empêcher qu'elle ne soit détruite volontairement ou involontairement, même par négligence. *Ce droit est d'ordre moral, car l'artiste conserve une sorte de propriété intellectuelle sur son œuvre, bien qu'elle ait fait l'objet d'une mutation dans l'ordre patrimonial pécuniaire.*

Nous touchons ici un des points cruciaux de cette étude. C'est en effet à cette occasion que la juridiction administrative à rendu *un des arrêts les plus marquants* en matière de préjudice moral.

Il s'agit de l'*arrêt Sudre*, du 3 avril 1936 (D. 1936.3.57, note M. Waline) renvoyant l'affaire devant le Conseil de Préfecture compétent qui a rendu sa décision le 9 décembre suivant (Revue de Droit Public 1937, p. 372 et 364)

Voici comment se présentait l'affaire. Le sieur Sudre, auteur d'une statue dénommée par lui « La Catalane », avait cédé cette œuvre d'art à la commune de Baixas Or par la suite, ayant laissé par incurie et par négligence la statue se dégrader et se détériorer, la commune s'était vue dans l'obligation de la détruire complètement. Le sieur Sudre estimant qu'il lui avait été causé un *grave préjudice moral* du fait d'abord de l'exposition en public d'une œuvre dénaturée et mutilée, et d'autre part de sa destruction définitive, introduisit une action en indemnité devant le Conseil d'Etat.

Ce dernier déclara renvoyer le requérant devant le Conseil de Préfecture compétent, puisque le litige se rattachait au défaut d'entretien d'un ouvrage public. Il souligne nettement que le Conseil de Préfecture aura à statuer

sur la demande d'indemnité basée sur *le préjudice* que le sieur Sudre « soutient avoir *subi dans sa réputation d'ar-* « *tiste* par suite des dégradations et finalement de la « démolition de la fontaine que lui avait commandée la « commune ».

Le problème était donc bien posé sur le terrain du préjudice moral puisqu'il s'agissait de la réputation d'un artiste. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement puisque, du seul point de vue matériel, le requérant n'était plus le propriétaire de l'œuvre qu'il avait cédé à la commune de Baixas.

Dans des conclusions d'une parfaite sobriété, M. Josse, commissaire du gouvernement, a nettement précisé les contours de la question. Elles méritent d'être reproduites sans altération :

« Etant inhérent à la personnalité de son auteur, le « droit moral à la différence du droit patrimonial de « reproduction et de représentation par exemple, et à la « différence de la propriété matérielle de l'objet, *le droit « moral est incessible.*

« Cette théorie, créée par la jurisprudence a été expres- « sément consacrée par la Chambre Civile de la Cour de « Cassation dans un arrêt du 25 juin 1902 (D.P. 1903.1.5) « et il en a été fait de nombreuses applications par la « suite (Tribunal Civil de la Seine, 15 nov. 1927, *Camoin,* « D.P. 1928.2.89).

« D'après une jurisprudence constante, l'artiste peut « donc obtenir réparation des atteintes portées à son droit « moral, même quand il a cédé son œuvre.

« Dans les conventions internationales, il a été fait « place expressément au droit moral distinct des droits « patrimoniaux des auteurs. L'article 6 *bis* de la Conven- « tion de Rome du 2 juin 1928, dispose ainsi, que même « après cession des droits patrimoniaux, *l'auteur conserve « le droit de revendiquer la paternité de son œuvre, ainsi*

« *que le droit de s'opposer à toute déformation, mutila-*
« *tion ou autre modification de ladite œuvre, qui serait*
« *préjudiciable à son honneur ou à sa réputation.* Dans
« l'article 11 *bis*, alinéa 2, l'expression de « droit moral »
« elle-même est employée.

« Donc *le droit moral des artistes n'est pas une fiction*
« *théorique : c'est une réalité.*

« Quand une collectivité publique achète une œuvre
« d'art, elle doit veiller à ce qu'aucune atteinte ne soit
« portée aux droits de l'auteur. La collectivité n'est en
« quelque sorte que la gardienne de l'œuvre dans l'intérêt
« général ».

« Dans l'espèce, en laissant dégrader la « Catalane »
« qui a été exposée aux yeux de tous, souillée et mutilée,
« en la réduisant ensuite en morceaux publiquement, la
« commune de Baixas a causé à M. Sudre un *préjudice*
« *d'autant plus grave que sont grands la renommée et le*
« *talent de cet artiste* ».

Le Commissaire du gouvernement ne se contente pas d'ailleurs de dire qu'il n'y a qu'un préjudice exclusivement moral. Il fait remarquer, et ce point est très important à notre avis, qu'*il y a eu également un dommage matériel* en ce sens que l'atteinte portée au droit moral de l'artiste sur son œuvre comporte des répercussions sur le plan matériel. Les commandes que les touristes fortunés étaient à même de passer à l'artiste quand ils pouvaient juger de son talent, ne trouvaient plus l'occasion de se réaliser après la destruction de la fontaine.

Le Conseil de Préfecture ainsi saisi *a consacré* dans les termes les plus nets, *le principe de la réparation du préjudice moral subi par le requérant.*

« Considérant que la jurisprudence civile tend de plus
« en plus à reconnaître à l'artiste un droit moral absolu
« sur son œuvre, en vertu duquel il peut en cas de cèssion
« agir en réparation du *préjudice qu'il subit dans sa répu-*

« *tation* lorsque cette œuvre rendue publique n'est pas « conservée dans son intégrité et ses détails, à plus forte « raison quand elle périt prématurément par la faute de « ceux qui en ont la garde et la responsabilité ».

Affirmant ensuite que la commune de Baixas avait engagé sa responsabilité pécuniaire, le Conseil de Préfecture conclut :

« Considérant que dans les circonstance de la cause, il « sera fait une appréciation suffisante en accordant au « requérant, *en réparation du préjudice moral qu'il a « incontestablement subi dans sa réputation d'artiste,* du « fait de la commune de Baixas, une indemnité de « 5.000 fr. ».

Ainsi, il semble donc que pour la première fois la juridiction administrative ait reconnu, au moins implicitement, le droit moral de l'artiste sur son œuvre, droit considéré comme « exclusivement moral, extra-patrimonial, strictement attaché à la personne et hors du commerce ».

Et cette attitude détermine M. Waline à penser que la jurisprudence administrative, ainsi qu'il le prévoyait, s'était engagée résolument dans une voie extensive. D'après lui, il n'est donc plus exact de dire que les tribunaux administratifs n'indemnisent pas le préjudice moral.

Mais à notre avis, *il ne faudrait pas en conclure que cette décision doive faire jurisprudence.* En effet le Conseil d'Etat n'a pas eu, pour des raisons de compétence, à se prononcer dans cette espèce. Et de ce qu'une juridiction administrative a consenti à réparer le préjudice causé à un artiste en matière de propriété artistique, *il ne faut pas en déduire immédiatement que la jurisprudence administrative a modifié sa position sur toute la question du préjudice moral.* Nous aurons l'occasion d'examiner des arrêts postérieurs à l'arrêt Sudre, en matière de préjudice

moral pur proprement dit, où il est nettement déclaré que le « dommage moral n'est pas susceptible d'être évalué en argent ».

Dans ces conditions, il est difficile de voir autre chose dans l'arrêt Sudre qu'une velléité pour les juridictions administratives d'aligner leur jurisprudence sur celle des juridictions civiles mais *uniquement en matière de propriété artistique et précisément peut-être parce qu'il est question de « propriété »*.

S'il est un droit pour un artiste de voir son œuvre publiée ou exposée aussi longtemps que l'auteur l'en juge digne, il en est encore d'autres qu'il ne faut pas méconnaître.

D. — *Droit de voir son œuvre publiée ou reproduite sous la forme voulue par l'auteur, à l'exclusion de toute autre, sans altération, modification, ni mutilation*

Ce droit a été reconnu explicitement par la Cour de Paris le 20 novembre 1935 dans une espèce où des coupures avaient été pratiquées sans l'agrément de l'auteur, au cours de l'audition d'une de ses œuvres. Le Conseil d'Etat a eu à trancher un cas de cette sorte le 5 mai 1939 S. 1939.3.77 : D. 1939.3.63, Conclusions de M. Josse, commissaire du gouvernement). Un poste de radio de l'Etat avait choisi comme indicatif un thème musical sans l'autorisation de la maison concessionnaire du droit de reproduction, *le Bureau international de l'Edition musico-mécanique*. Le Conseil d'Etat considéra qu'une indemnité de un franc était suffisante pour réparer *le préjudice* subi par la société requérante, en raison du *caractère essentiellement restreint* de ce dernier. C'est la première fois que nous avons l'occasion d'entendre parler du *franc symbolique*. En la matière il se retrouvera fréquemment.

prenant presque toujours sa source dans le « caractère essentiellement restreint » du préjudice. Cette détermination de la gravité du préjudice, indispensable en elle-même pour l'appréciation de la réparation équitable à allouer, semble devenir de plus en plus une arme entre les mains du juge administratif pour ne reconnaître à la victime aucun droit à dommages-intérêts supérieurs au chiffre symbolique (1).

E. — *Droit de mettre fin à la publication ou à l'exposition lorsque l'œuvre a cessé de paraître digne de lui*

Un arrêt de la Chambre Civile de la Cour de Cassation du 14 mars 1900 (Whistler, D.P. 1900.1.497) en a assit le principe. En matière administrative le seul arrêt qui ait quelques rapports avec ce droit est l'*arrêt Franz et Charny* du 20 novembre 1931 (D. 1934.3.25 ; Revue de Droit Public 1934, p. 660). Il s'agissait d'un cas où un poste de radiodiffusion d'Etat avait omis de signaler au public en communiquant à la presse le programme d'un concert, que l'audition des morceaux chantés par les requérants aurait été assurée au moyen de disques phonographiques. *Le Conseil d'Etat reconnut qu'en principe, cette ommission constituait une faute de nature à préjudicier aux artistes.* Mais considérant qu'en fait il n'en était résulté pour eux aucun préjudice, il décida qu'ils étaient mal fondés à prétendre que le Ministre des Postes et Télégraphes leur avait refusé à tort une indemnité. Les requérants se virent donc déboutés de leur demande.

Cependant, certains pensèrent à ce moment que si la demande avait été repoussée, une chose restait acquise, savoir que le Conseil d'Etat avait reconnu « qu'une telle omission constitue *en principe* une faute pouvant préjudi-

(1) Cf. dans le même ordre d'idée C.E. 25 juin 1924, Poirey, R. p. 594, C.E. 5 nov. 1920, Wannieck, R., p. 923.

cier aux requérants ». Se basant sur la locution « en principe », on en arrivait à penser que le principe de la responsabilité de la puissance publique en matière de dommage moral était admis. Seules des raisons tenant aux circonstances particulières de l'affaire avaient déterminé le Conseil d'Etat à rejeter la demande d'indemnisation. De là à dire que l'arrêt Franz et Charny constituait un arrêt de transition, la distance était vite franchie.

Bien que cet arrêt ait été rendu avant l'arrêt Sudre, dont nous avons parlé précédemment, il n'en faut pas moins tirer les mêmes conclusions que celles que nous avons formulées à l'occasion de ce dernier arrêt. Et il semble raisonnable de se ranger à l'avis de M. Paul de la Pradelle, quand il déclare que « *l'arrêt Franz et Charny est loin de constituer un arrêt de principe, opérant revirement de jurisprudence,* dans l'un et l'autre des domaines de la responsabilité de la puissance publique ». Il lui apparaît comme une *simple décision d'espèce,* inspirée par un esprit de politique jurisprudentielle justement célèbre, « la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés ». Il ne suffit pas d'ailleurs de reconnaître l'existence d'un dommage et son imputabilité à la puissance publique pour qu'automatiquement on puisse en déduire qu'une indemnité soit due. Nous aurons l'occasion de constater que malgré des affirmations de ce genre, le Conseil d'Etat refuse toute indemnité à la victime quand il lui paraît impossible d'évaluer le préjudice en argent.

Il est en somme difficile de tirer de ces trois arrêts une conclusion fermement assise. Il semble pourtant que ce soit dans ce domaine de la propriété littéraire et artistique que les tribunaux administratifs soient le plus enclin à admettre la responsabilité pécuniaire de la puissance publique. Il paraît même probable qu'à l'avenir si des cas semblables se présentent, les juridictions administratives s'engagent définitivement dans cette voie. Ce qui ne veut

pas dire pour autant que le préjudice exclusivement moral donne lieu à réparation pécuniaire. Loin de là, car il ne faut pas oublier que le domaine de la propriété littéraire et artistique touche par certains côtés à la matérialité et que le seul terme de propriété laisse une résonnance bien connue derrière lui.

Sur beaucoup de points, la situation d'un artiste diminue ou amoindri vis-à-vis du monde qui l'entoure ressemble fortement à celle de l'individu dont la réputation est atteinte. Et c'est ce qui nous amène à examiner la question des atteintes à l'honneur, à la dignité et au respect de la personne humaine.

2. — Atteintes a la réputation

La réputation, c'est en somme l'opinion que portent une ou plusieurs personnes sur un individu, l'idée que cette ou ces personnes se font de son honorabilité, de sa conduite, de son honnêteté. L'opinion, en général, se fonde sur des faits parfois trompeurs. Il est juste en ce cas que la victime de ce jugement erronné obtienne une réparation de celui qui l'a formulé. Les conséquences de ces atteintes à la réputation des individus sont d'autant plus graves selon Ihéring qu'« à mesure que la civilisation se « développe et que le sentiment s'affirme, on voit chez « tous les peuples, ce sentiment de l'honneur s'élever éga- « lement, devenir plus délicat, plus sensible ». Et d'ailleurs les atteintes à l'honneur des individus ne se bornent pas à créer chez lui un état de douleur morale. Les répercussions ne se limitent pas au seul domaine de la sensibilité.

Il est facile de se rendre compte qu'une personne dont la réputation vient à être salie subit *outre un préjudice dans le domaine de la sensibilité, un dommage matériel* qui se traduit souvent par une diminution des recettes

pour un commerçant, par des difficultés de placement pour un chômeur, par un arrêt de l'avancement pour un fonctionnaire, etc... Les exemples peuvent être multipliés à l'infini.

Parallèlement à la jurisprudence civile, la jurisprudence administrative a admis de bonne heure la réparation d'un tel préjudice. Et chose curieuse, il est très net que *le Conseil d'Etat s'est efforcé jusqu'ici de réparer le préjudice moral subi par la victime par une satisfaction équivalente dans le domaine moral* et non pas au moyen d'une somme d'argent. Il n'est pas question de remettre les choses en l'état. Il s'agit simplement d'accorder dans l'ordre moral une satisfaction équivalente au préjudice subi. Le désir de ne pas monnayer l'honneur ressort très nettement de deux arrêts, l'arrêt Le Berre de 1903 et l'arrêt Demoiselle Ducassé de 1936.

Dans la première espèce, *l'arrêt Le Berre* du 29 mai 1903 (D.P. 1904.1.89 et Rec. 1903, p. 115) il s'agissait d'un sous-officier injustement et irrégulièrement cassé de son grade pour des motifs infamants, reconnus inexacts par la suite, qui avait dû effectuer comme soldat aux colonies tout le reste de son temps de service. Le Conseil d'Etat reconnaît bien à ce malheureux, renié par ses amis et ses parents *le droit à une réparation pour préjudice moral.* Mais il considère que dans les circonstances de l'affaire, *il n'y a pas lieu d'indemniser pécuniairement le requérant pour la raison que ce dernier avait été ultérieurement relevé de l'atteinte portée à sa considération par l'attribution de la médaille militaire et sa nomination comme officier de réserve.* Et il insiste sur le fait que les réparations telles que l'annulation des mesures disciplinaires prises à l'égard de la victime, le rappel de diverses allocations « étaient *les seules auxquelles le sieur Le Berre était en droit de prétendre* ».

Cet arrêt a été fort commenté en son temps et notam-

ment par le doyen Hauriou. Mais il semble bien qu'on soit passé à côté du problème sans le voir ou tout au moins sans en pressentir l'importance. Il est vrai que cet arrêt a été rendu à une époque où commençait seulement la reconnaissance de la Responsabilité de l'Etat pour mesures disciplinaires.

Le principe de la réparation est donc admis mais sous cette réserve que le juge administratif limite cette réparation au domaine moral. Dès le début du siècle la théorie des tribunaux administratifs est donc orientée dans le sens de la *non indemnisation pécuniaire du préjudice moral.* L'honneur pas plus que la douleur morale ne peuvent se traduire dans une somme d'argent. Les seules réparations auxquelles les victimes peuvent prétendre sont les réparations du même ordre que le préjudice, c'est-à dire exclusivement morales.

La confirmation de cette thèse est contenue dans un arrêt plus récent, *l'arrêt Demoiselle Ducassé* du 21 février 1936 (S. 1937.3.52). Une jeune fille avait été interpellée à tort par un agent sur l'ordre du maire en vue de s'assurer si elle était inscrite sur les registres de la police des mœurs. La demoiselle en question introduit une action en indemnité contre la commune pour atteinte à son honneur et à sa considération. Le Conseil d'Etat appelé à se prononcer dans cette affaire, jugea qu'à « *à défaut de toute justification d'un dommage matériel appréciable* » la requérante se verrait allouer un franc de dommages-intérêts. Cette décision est à rapprocher d'un arrêt de Cour de Cassation du 27 février 1922 (S. 1924.1.217) où il est reconnu à une femme le droit à réparation du préjudice moral subi par elle du fait d'une personne qui lui avait reproché à tort sur la voie publique de lui avoir communiqué une maladie vénérienne. *L'allocation du franc symbolique par le Conseil d'Etat est encore bien ici une réparation d'ordre moral.* Ce procédé commode n'est d'ailleurs pas particulier à la

question d'atteintes à la réputation. Il est considéré comme courant en matière de sonneries de cloches, ainsi que nous le verrons.

Paragraphe II

Les préjudices exclusivement moraux

A côté de ces préjudices qualifiés à tort purement moraux, tels que les atteintes à la propriété littéraire et artistique et à la réputation, préjudices qui portent en eux des germes de conséquences matérielles, il existe des préjudices exclusivement moraux qui ne conservent aucun lien avec le monde matériel et relèvent uniquement du domaine extra-patrimonial. C'est à leur examen qu'il convient de se consacrer maintenant. Nous étudierons d'abord les divers cas de douleur morale ; après quoi pourra être envisagé la question des sonneries de cloches.

1. — La douleur morale

Il y a lieu de considérer comme constituant un préjudice exclusivement moral, l'atteinte portée, en dehors de toute autre, à la sensibilité d'un individu. Rentre par exemple dans cette catégorie, la douleur morale ressentie par des parents du fait de la mort de leur enfant. Il convient donc ici et par définition de ne chercher aucun lien entre un tel préjudice et le dommage matériel, ce qui revient à dire que le préjudice moral pur proprement dit est exclusif de tout dommage matériel, même à l'état larvé. Sa nature est exclusivement extra-patrimoniale.

Il ne s'agit donc plus dans ce cas de considérer le dommage en lui-même et dans ses conséquences sur la vie matérielle des survivants, comme le cas s'est présenté lors

de l'examen de la question des « troubles de toute nature apportées dans les conditions d'existence des survivants », ou encore des répercussions financières d'un préjudice moral. Il ne s'agit pas plus également de préjudices qualifiés purement moraux, mais qui conservent malgré tout une sorte de caractère mixte par leurs conséquences sur la vie matérielle des individus.

Seuls sont considérés ici les préjudices exclusivement moraux, c'est-à-dire ceux qui lèsent les sentiments de l'individu et qui ne revêtent aucun caractère pécuniaire.

La question se pose alors de savoir si la victime d'un tel dommage a droit à une réparation. Dans la très grande majorité des cas, pour ne pas dire dans tous les cas, la remise en état est impossible. On ne peut faire revivre l'être qui a disparu. Le seul moyen de réparer le préjudice reste alors l'indemnisation pécuniaire. Il est facile d'apercevoir combien l'application de ce procédé peut être délicate dans la pratique.

Les tribunaux civils ne se sont cependant attardés aux objections dont certaines ne manquent pas de pertinence, objections formulées contre le principe de l'indemnisation pécuniaire.

Un très récent *arrêt de la Cour de Paris* du 26 octobre 1945 (D. 46.J.121) situe la position de principe des tribunaux judiciaires dans ces termes :

« Même dans le cas où il n'y a pas lieu d'accorder à « des parents après la mort accidentelle de leur fils, la « réparation d'un dommage matériel hypothétique et non « établi, *il doit leur être alloué des dommages-intérêts « pour la réparation du préjudice moral qu'ils ont subi* ».

Ces termes, dénués d'ambiguïté, établissent le droit à indemnité de la victime en cas de préjudice moral pur. Et la Cour de Paris insiste sur ce droit même en l'absence de dommage matériel.

Cet arrêt est d'ailleurs en harmonie avec une jurispru-

dence constante des tribunaux judiciaires dont les antécédents remontent à près d'un demi-siècle. Dans un jugement du Tribunal de Commerce de Saint-Etienne du 26 avril 1901 (S. et P. 1904.2.116), il était reconnu que le juge devait vérifier le dommage, « *la difficulté de l'appré-* « *cier n'étant pas un motif suffisant pour en refuser l'ap-* « *plication* ». La même précision des termes se retrouve dans un jugement du tribunal de Nîmes du 4 juin 1910 (S. et P. 1911.2.206) dans lequel il est dit que « le préjudice « moral éprouvé par les enfants à la mort de leur père « justifie certainement à lui seul l'allocation d'une indem- « nité contre l'auteur du décès ».

Il se révèle donc qu'après un temps d'hésitation qui prit sa source dans un arrêt de la Cour d'Assises de Metz du 17 février 1819 où il avait été jugé que « ni en fait ni en « droit la perte morale éprouvée par un fils à la suite de « l'incarcération illégale de sa mère ne pouvait justifier « réparation », la jurisprudence civile s'appliqua à considérer l'article 1382 du Code Civil dans son sens extensif. Un des derniers jugements refusant toute indemnité pour préjudice exclusivement moral est celui du Tribunal de Commerce de la Seine du 28 octobre 1919 (D. 1920.2.137) dans lequel on affirme que « le chagrin est une de ces « douleurs morales que personne ne peut évaluer et qu'au- « cune indemnité ne peut compenser ». Depuis cette époque, la jurisprudence civile a indemnisé largement les victimes d'un préjudice moral pur, à tel point qu'au cours de ces dernières années, on s'est vu dans l'obligation de revenir en arrière sur certains points. En somme l'évolution de la jurisprudence civile peut être condensée dans ces termes : refus d'indemnisation dès l'abord, puis revirement complet avec admission large et enfin tendance à revenir à des conceptions moins extensives.

L'évolution présentée par la jurisprudence administrative contraste singulièrement avec la précédente. Il est

d'ailleurs sinon faux, du moins audacieux, de parler d'évolution en la matière. Il faut tout d'abord se convaincre de ce que les situations qui se présentent au juge administratif sont loin de revêtir les mêmes caractères que les cas que le juge civil est dans l'obligation de trancher. Ce dernier est chargé de rétablir un équilibre rompu entre deux individus, considérés en tant que personnes privées. L'indemnité fixée par le juge à titre de réparation passera donc d'un patrimoine privé dans un autre patrimoine privé. Bien différente est la situation du juge administratif qui, lui, est en présence d'un individu et d'une personne morale publique.

Soucieux jusqu'ici au premier chef d'établir un barrage efficace contre des débours onéreux qui seraient imposés au Trésor Public, *les tribunaux administratifs opposent un refus catégorique à toutes les demandes d'indemnité fondées sur un préjudice exclusivement moral.*

Cette affirmation trouve sa confirmation dans plusieurs arrêts dont l'un des premiers est l'*arrêt Quénot* du 24 mars 1916 (Rec. p. 120 : D.P. 1922.3.22 ; S. 1922.3.53). Une faute de service de nature à engager la responsabilité de l'Etat (accident survenu à un militaire en service commandé), avait entraîné le décès d'un soldat Les parents de ce dernier, se fondant sur le préjudice moral que leur avait causé ce décès, demandèrent de ce chef au Conseil d'Etat de leur allouer des dommages-intérêts. Il leur fut rétorqué que c'était « avec raison que dans l'espèce le Ministre « de la Guerre n'avait tenu compte dans l'évaluation de « l'indemnité à laquelle ils pouvaient prétendre, que du « *dommage matériel* qu'ils avait éprouvé, *le seul qui soit* « *susceptible d'être apprécié en argent* ». Il est curieux de constater que cette affirmation absolue contraste singulièrement avec certaines déclarations non moins formelles d'un commissaire du gouvernement qui prétend que « le

préjudice moral est comme le préjudice matériel, de nature à donner droit à réparation » (1).

Le principe admis dans l'arrêt Quénot ne devait pas se trouver démenti par la suite. L'*arrêt Demoreuil* du 1er juillet 1927 (S. 1927.3.105, note Hauriou) y fait suite. Un service public avait pratiqué une saisie sans commandement préalable à raison du non-paiement d'une imposition arriérée pour laquelle l'Administration des Contributions Directes avait fait une proposition de remise. Cette saisie constituait de la part de ce service public une faute grave de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Mais le Conseil d'Etat jugea que le contribuable, n'ayant éprouvé aucun préjudice matériel du fait que la vente des meubles n'avait pas eu lieu, n'avait droit à aucune autre réparation que la mise à la charge de l'Etat des dépens exposés devant lui. *Les simples ennuis moraux causés par une telle situation ne sont donc pas pris en considération.* Cependant une particularité est à noter : la mise à la charge de l'Etat des dépens exposés par le requérant. Qu'il nous suffise ici de nous faire l'écho de l'étonnement de M. Hauriou dans sa note au Sirey sous cet arrêt.

Le leit-motive de l'impossibilité d'évaluation en argent de la douleur morale se retrouve uniformément par la suite.

Le Conseil d'Etat rejette dans l'*arrêt Dame Maurette* du 2 janvier 1935 (Lebon p. 5 : Gaz. Pal. 1935.1.535) la demande d'indemnité fondée sur la douleur ressentie du fait du meurtre d'une parente proche.

Le 25 janvier 1937, le Conseil de Préfecture (2) de Lille estime que le dommage moral « *seul et par lui-même n'est pas de nature à être évalué en argent* ». Il est à peine besoin de faire remarquer que cette décision est inter-

(1) Conclusions de M. Pichat, commissaire du gouvernement, dans l'arrêt abbé Perpère déjà cité du 12 juillet 1912 (S. 1913.3.109).
(2) *Gaz. Pal.* 1937.1.396, arrêt Lemaire.

venue à peine un an après l'arrêt Sudre déjà cité (1), considéré par certains à l'époque comme la source d'un revirement de la jurisprudence administrative en cette matière dans le sens de l'extension. Il est donc bien certain que cette opinion était pour le moins prématurée malgré les apparences.

Un autre cas-type est celui de l'*arrêt Société du Gaz de Marseille* du 1er mai 1942, donc très récent (S. 1942.3.43 ; D.A. 1943, J. 5 ; Gaz. Pal. 13 octobre 1942.2.143 ; R.D.P. 1943, p. 80 et 89 ; Rec. p. 142). Dans cette espèce, le sieur Brun avait été victime d'une intoxication provoquée par des émanations de gaz résultant de la rupture d'une canalisation établie par les soins de la Société du Gaz et de l'Electricité de Marseille. Cette circonstance ayant entraîné la mort de la personne en question, son épouse survivante avait intenté une action en indemnité pour préjudice moral et matériel contre la Société, devant le Conseil de Préfecture compétent. Or ce dernier fit état pour évaluer les dommages subis par la requérante de la douleur morale qu'elle avait éprouvée du fait de la mort de son mari. Cette décision portée devant le Conseil d'Etat fut annulée pour la raison tant de fois répétée que le chagrin ne se monnaie pas.

Ce très important arrêt constitue donc une confirmation de plus du refus par les tribunaux administratifs de prendre en considération le préjudice moral. Il faut cependant préciser que le Conseil d'Etat ne nie pas l'existence du préjudice moral : ce serait nier l'évidence. Mais il se refuse à admettre que ce préjudice puisse trouver un équivalent dans une somme d'argent. C'est donc essentiellement sur ce point que porte la distinction entre les solutions civiles et les solutions administratives.

Depuis ce dernier arrêt, le Conseil d'Etat et les Conseils

(1) C.E. 3 avril 1936 Sudre. D. 1936.3.57 et Cons. Préf. 9 déc. 1936, R.D.P. 1937, p. 372 et 364.

de Préfecture ne se sont pas départis de cette opinion. L'*arrêt Delouze* du 16 juin 1941 (S. 1945.3.57) déclare :

« Considérant que les époux Delouze ne justifient pas « qu'ils se trouvaient à l'époque de l'accident aux suites « duquel leur fils a succombé, *dans les conditions requises « pour avoir droit à une pension alimentaire* par appli- « cation des articles 205 et suivants du Code Civil ; que « dès lors même en admettant qu'en ne prescrivant pas « toutes les mesures de police nécessaires pour assurer « la sécurité du public lors de la course automobile du « 7 avril 1935, la ville de Château-Thierry ait commis une « faute lourde de nature à engager sa responsabilité, *les « requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation « de l'arrêté par lequel le Conseil de Préfecture a rejeté « leur demande d'indemnisation* ».

La même attitude est à observer dans l'arrêt *Dame Girard et Griaire* du 13 octobre 1944 (1) et dans un des plus récents arrêts dont nous ayions eu connaissance, l'arrêt Dame Veuve Lefèbre du 21 mars 1947 (2).

Il est donc hors de discussion à l'heure actuelle que les tribunaux administratifs refusent avec une fermeté nuancée d'obstination d'allouer des dommages-intérêts à la victime d'un préjudice moral pur, malgré les demandes réitérées des intéressés et malgré les termes encourageants qu'on pouvait relever dans un très vieil arrêt du Conseil d'Etat en date du 11 décembre 1871 (*arrêt Manceaux*. Rec. p. 282) où il était dit que le préjudice exclusivement moral subi par le requérant était « suffisamment réparé par la condamnation de l'Etat aux dépens ». On eut pu croire légitimement à cette époque qu'en présence d'un préjudice plus important que celui de l'espèce Manceaux, le Conseil d'Etat se serait engagé dans la voie de l'indemnisation, puisqu'il admettait implicitement le principe de la res-

(1) Réc. p. 425 (en sommaire).
(2) D.H. 1947, J. p. 226.

ponsabilité de l'Etat en matière de préjudice exclusivement moral. Les décisions prises par lui depuis cette époque ont apporté un démenti flagrant à cet espoir qui était à tel point fondé que dans une autre espèce de préjudice exclusivement moral, il reconnaissait non plus seulement implicitement mais formellement le droit à réparation de la victime (1).

Singulière pratique que de reconnaître un droit formel à la victime et de l'en dépouiller de ses attributs positifs.

2. — Sonneries de cloches

Cette question est importante en raison de la *parfaite homogénéité de la jurisprudence administrative* en la matière.

Malgré quelques différences de second ordre, les espèces se présentent toujours de la façon suivante. On sait que les monuments destinés à l'exercice d'un culte ou d'une religion quelconque sont mis à la disposition de ses ministres et de ses fidèles. De nombreux textes obligatoires régissent leur utilisation à des fins civiles (2). Or certaines municipalités se sont à nombreuses reprises octroyées abusivement le droit d'utiliser les cloches des églises à des fins civiles et en dehors des cas prévus par la loi. Ces pratiques sont de nature à causer un préjudice moral à tous les fidèles et à ceux qui les représentent.

Dans les cas de cette nature, *le juge administratif estime qu'en l'absence de dommage matériel, l'allocation du franc symbolique est suffisante pour réparer le préjudice moral subi.*

Les espèces sont nombreuses. Citons l'*arrêt Abbé Perpère*

(1) Arrêt Poirey du 25 juin 1924, Réc. p. 594. (Ici encore le Conseil d'Etat a estimé que la condamnation de l'Etat aux dépens de l'instance était une « réparation suffisante »).

(2) Loi du 9 déc. 1905, art. 27 ; décret du 16 mars 1906, art. 51 ; loi du 2 janvier, art. 5.

du 12 juillet 1912 (D.P. 1916.3.10 et S. 1913.3.169) qui sanctionne le fait pour un maire d'avoir fait sonner les cloches d'une église catholique pour un enterrement civil.

M. Pichat, commissaire du gouvernement déclare dans ses conclusions que « la loi ne permettant pas la sonnerie « des cloches des églises pour des obsèques civiles, le « maire, en ordonnant cette sonnerie, a commis une faute « et cette faute, portant atteinte à la destination légale des « cloches, laissées à la disposition des fidèles et du ministre « du culte pour la pratique de leur religion, a causé à ce « dernier un « *préjudice moral* » *dont il est dû réparation* ».

Dans l'*arrêt Abbé Belloncle* du 7 mars 1933 (Rec. p. 309), le maire avait ordonné une sonnerie de cloches supplémentaire non prévue par l'arrêté municipal réglementant la matière et dont la légalité n'était d'ailleurs pas contestée : il avait même dû pour y parvenir, faire ouvrir de force les portes de l'église. Le Conseil d'Etat « considérant que les atteintes ainsi portées aux conditions légales suivant lesquelles les édifices affectés à l'exercice du culte sont mis par application de la loi à la disposition des ministres du culte et des fidèles, ont causé à l'abbé Belloncle un *préjudice dont la commune est responsable* », décida qu'il y avait lieu dès lors de faire droit aux conclusions de la requête tendant à ce que la commune soit condamnée à un franc de dommages-intérêts.

On remarquera que le requérant, dans cette affaire, instruit des décisions antérieures prises à l'occasion de procès similaires, avait lui-même demandé l'allocation du franc symbolique à titre d'indemnité pour préjudice moral. Le fait est bien clair et confirme la règle d'après laquelle le Conseil d'Etat se refuse à évaluer en argent le préjudice moral pur.

SECTION III

Le prœtium doloris

Dès l'abord, il convient de délimiter d'une façon aussi précise que possible le sens de l'expression « prœtium doloris ». Il semble bien que la terminologie soit aujourd'hui fixée et que « *le prœtium doloris corresponde à l'indemnisation des souffrances physiques* » (1).

Bien que la douleur ou la souffrance ait une origine physiologique, donc matérielle, on ne peut dire sans heurter le sens commun que la douleur causée par une blessure par exemple ou encore une maladie soit de nature essentiellement matérielle. *La conscience même que la victime a de son état contribue déjà à donner à cette douleur un caractère moral.* On ne peut empêcher l'individu de se sentir amoindri, diminué, toutes choses qui sont du domaine moral.

Précisément cette nature hybride de la douleur physique n'est pas un facteur de clarté et les différents arrêts rendus sur ce point témoignent tout au moins au début d'une certaine hésitation. Il semble cependant qu'à partir de 1942 le Conseil d'Etat ait pris une position plus nette. Bien que la jurisprudence administrative soit pauvre à cet égard, il faut s'efforcer d'en extraire les tendances qui se

(1) Article de François de Becque, R.D.P. 1944, p. 211.

sont manifestées au cours des deux périodes envisagées dont le pivot est l'arrêt Morell du 24 avril 1942.

1. — Période antérieure a 1942

Cette période est caractérisée par l'indécision des solutions et par le caractère de rareté des requêtes de cette nature. Aussi il est difficile de voir dans les arrêts rendus à cette époque autre chose que des *arrêts d'espèce où l'on sent le Conseil d'Etat chercher sa voie.*

Cas où le Conseil d'Etat admet *le principe de la réparation de la souffrance physique*

Le plus ancien en la matière semble être l'arrêt Rougier du 11 mai 1854 (D. 1854.3.59). dans lequel il fut alloué des dommages-intérêts à un ouvrier blessé par l'explosion d'une mine au cours de l'exécution d'un travail pour une commune. Ces dommages-intérêts étaient partiellement destinés à compenser les *souffrances* qu'il avait éprouvées du fait de cet accident.

Dans un *arrêt ville d'Aix contre Espitalier* du 28 février 1934 (Rec. 1934, p. 285), le Conseil d'Etat a reconnu que « la somme allouée par le Conseil de Préfecture *à titre de* « *prœtium doloris* est destinée à tenir compte tant de « l'incapacité provisoire résultant de l'accident dont le « requérant a été victime que de *la souffrance endurée* « *du fait dudit accident* ».

Nous retrouvons ici la même tendance qu'en matière de dommage mixte, tendance qui consiste à englober sous une même somme la double indemnité destinée à compenser un dommage matériel et un préjudice moral. Ce qui conduit à se demander quelles proportions sont adoptées pour effectuer ce dosage.

Ce n'est pas l'*arrêt Bacconin* du 5 mai 1934 (Rec. p. 531)

qui apportera quelque chose de neuf sur la question. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat fixe une indemnité destinée à couvrir « la privation de salaires pour la période d'inca- « pacité temporaire totale, *les souffrances endurées* et les « dommages divers causés par l'accident ».

Cas où le Conseil d'Etat rejette *le principe de la réparation de la souffrance physique*

Bien que postérieur aux arrêts précédents l'*arrêt Ministre de la Justice contre Montera* du 16 juin 1937 (Rec. p. 600) adopte une position diamétralement opposée, et non pas seulement sur le terrain de l'espèce envisagée mais sur le terrain des principes. En effet le Conseil d'Etat estime dans cet arrêt que c'est à tort que le Conseil de Préfecture a tenu compte pour le calcul de l'indemnité à accorder, des souffrances endurées par le requérant. Et il ajoute que ces souffrances ne sauraient être évaluées en argent.

A cette époque l'*incohérence* est donc à son plein. Mais au milieu de cette obscurité, la seconde période de l'évolution jurisprudentielle en la matière va jeter un jour nouveau sur la question.

2. — Période postérieure a 1942

La jurisprudence récente contient une *distinction nouvelle* : en effet et bien que le principe de la non-indemnisation du préjudice moral soit maintenu, *il peut être tenu compte du prœtium doloris lorsque celui qui invoque ce chef de réparation justifie avoir subi des « souffrances exceptionnelles »*.

Comme dans les cas de dommages mixte, la réparation accordée par les tribunaux administratifs n'est pas ici purement symbolique Le choix du critère de la souffrance exceptionnelle est clair. Mais le juge sera amené progres-

sivement à définir ces termes dans chaque cas particulier, ce qui laisse fatalement la porte ouverte à l'arbitraire.

L'arrêt de base en la matière est l'*arrêt Morell* du 24 avril 1942 (R.D.P. 1943, p. 80, note Bonnard). Un avion militaire était tombé au cours d'un meeting sur un hangar. Sa chute entraîna la projection d'essence enflammée hors du réservoir et plusieurs personnes furent grièvement brûlées. Le sieur Morell en particulier avait éprouvé des douleurs singulièrement aiguës puisqu'il avait été littéralement brûlé vif. Il demandait de ce chef une indemnité de 60.000 francs.

Dans des conclusions irréprochables le Commissaire du Gouvernement, M. Léonard, a nettement situé le problème dans le cadre des solutions déjà adoptées antérieurement par le Conseil d'Etat.

Il demande au Conseil d'Etat de considérer, malgré l'hostilité de principe des juridictions administratives à réparer pécuniairement le préjudice moral, qu'il est des cas qui doivent justifier, sinon une entorse à ce principe, du moins une « exception ». D'ailleurs il avait déjà été admis à différentes reprises que la souffrance physique peut constituer par elle-même, un élément supplémentaire de dommage qui ouvre droit à une réparation pécuniaire (Cf. arrêts Bacconin et Ville d'Aix déjà cité). M. Léonard ajoute que les tribunaux judiciaires admettent formellement la réparation de la douleur morale, et que si le Conseil d'Etat ne l'avait pas encore à cette époque clairement admise sans parler des refus de principe, il semble qu'une telle opposition était moins l'expression volontaire de la pensée actuelle des juges administratifs que le « reflet d'un souvenir et certaines appréhensions ».

Il fait alors allusion au « lent et laborieux cheminement » qu'a dû effectuer la jurisprudence administrative pour parvenir à se dégager de l'idée aujourd'hui périmée que la responsabilité de l'Etat en dehors du contrat ne

peut être engagée par le fonctionnement de ses services publics. Et il rappelle aux juges que certains arrêts (Demoiselle Ducassé, Abbé Bellouncle, déjà cités) ont reconnu l'existence du préjudice moral et la nécessité de sa réparation. Et pour finir, il les engage à faire droit à la requête de la victime.

C'est d'ailleurs dans ces termes que le Conseil d'Etat s'est conformé aux conclusions de M. Léonard :

« Considérant que *les souffrances exceptionnelles* résul-
« tant de l'extrême gravité des brûlures qu'il a subies au
« visage et aux mains *constituent un élément distinct du*
« *préjudice matériel* subi par la victime et résultant de la
« privation de salaire et *justifient l'allocation d'une indem-*
« *nité particulière de* 20.000 *francs...* »

L'arrêt Morell semble donc dès l'abord reconnaître la réparation d'un préjudice moral résultant de souffrances physiques (blessures, etc...). Outre la compensation pour arrêt temporaire de travail, il accorde à la victime un supplément d'indemnité représentant le « prœtium doloris », la rançon de sa souffrance physique.

Il faut cependant noter que la réparation n'est admise que parce que les souffrances ont revêtu un caractère d'exceptionnelle gravité, condition nécessaire. Or c'est en partie cette exigence qui contribue à faire glisser le préjudice moral vers le dommage matériel. En effet l'intensité et la durée exceptionnelles des souffrances physiques endurées déterminent une atteinte à l'intégrité physique de l'individu qui elle-même a pour conséquence de diminuer sa personnalité. Préjudice moral et dommage matériel sont donc intimement liés et conditionnés l'un par l'autre, et l'on ne peut pas dire encore ici que le Conseil d'Etat ait alloué des dommages-intérêts en réparation d'un préjudice exclusivement moral.

Le principe qui se dégage de cet arrêt est d'ailleurs confirmé par l'arrêt Société Méridionale des Transports de

Force du 10 février 1943 et par deux arrêts très récents, celui du 7 avril 1944, *Epoux Michellet* (Rec. 1944, p. 113) où il est dit que les *souffrances exceptionnelles* résultant de l'extrême gravité des traumatismes subis par la victime constituent dans l'espèce un dommage à la réparation duquel elle a droit, et celui du 15 février 1946, *Ville de Senlis* (S. 1946.3.16) dans lequel un droit à indemnité est reconnu à la victime d'un accident imputable à une collectivité publique, qui a enduré *pendant plusieurs mois* des souffrances physiques (1).

Il semble donc que dans tous les cas de prœtium doloris la jurisprudence du Conseil d'Etat ait érigée en principe depuis 1942 la nécessité de souffrances physiques exceptionnelles pour ouvrir le droit à une réparation pécuniaire réelle. Mais bien entendu, l'allocation de dommages-intérêts en cas de douleurs exceptionnelles subies par la victime de l'accident n'est admise que dans le cas où l'indemnité est accordée à la victime elle-même (2). Tout ceci est bien dans la ligne de conduite restrictive adoptée par les tribunaux administratifs en la matière.

Le parti des Tribunaux administratifs est donc bien pris de n'indemniser le préjudice moral que lorsqu'il est accompagné d'un dommage matériel. Il ne semble pas nécessaire que ces deux dommages soient concomitants et se produisent au même moment. Il suffit qu'il apparaisse évident que l'un sera causé par l'autre, par exemple que le décès d'un soutien de famille entraînera des répercussions financières à l'égard des survivants. Dans le cas où le préjudice moral se trouve à l'état pur, le Conseil d'Etat se contente d'en constater l'existence sans consacrer de droit à réparation pour la victime. Dans certains cas-limites il apparaît que le Conseil d'Etat se réserve d'apprécier les cas

(1) Voir au contraire dans le cas où la victime n'a pas supporté de souffrances exceptionnelles : C.E. 13 avril 1945, Arrat, R. p. 73.

(2) Voir à ce sujet C.E. 10 août 1945, Laborde, R. p. 179, et infra-transmissibilité de l'action en réparation aux héritiers de la victime.

d'espèces : et cette affirmation trouve sa base dans les termes mêmes de l'arrêt Franz et Charny qui laissent clairement entendre qu'une réparation pécuniaire aurait été allouée aux requérants si un préjudice certain avait été relevé, parce que, et parce que seulement, ce préjudice aurait été de nature à léser leur patrimoine matériel.

Tant il est vrai de dire qu'avant toute chose, les tribunaux administratifs s'attachent à déceler les éléments matériels qui gravitent autour du préjudice moral et ne réparent que dans la mesure où leur existence est réelle.

DEUXIÈME PARTIE

Les conditions d'exercice de l'action en responsabilité pour préjudice moral et ses particularités

---

Il est maintenant nécessaire d'examiner quelles sont les conditions requises par le Conseil d'Etat pour que soit admise la responsabilité de l'Etat en cas de dommage mixte ou de préjudice qualifié à tort purement moral. Ces conditions qui se dégagent des différents arrêts rendus à ce propos s'intègrent dans le cadre général des règles en matières de responsabilité de l'Etat. Cependant il est possible de prévoir dès maintenant que les règles valables en ce qui concerne les dommages matériels doivent subir des altérations dans le domaine du préjudice moral joint au dommage matériel. Ceci tient essentiellement à la différence de nature existant entre ces deux catégories de dommages.

Il convient donc de préciser les particularités concernant les conditions se rapportant au dommage mixte lui-même, ainsi que celles qui sont relatives aux conditions d'exercice même de l'action. Après quoi nous pourrons déterminer les caractères que revêt l'indemnité lorsqu'elle est accordée à la victime.

SECTION I

Conditions ayant trait au dommage

« Il faut naturellement pour qu'il y ait réparation qu'il y ait un préjudice à réparer » (1). Cette vérité première nous amène à examiner les différents caractères que peut présenter le préjudice moral et qui concourent à déterminer le droit à réparation de la victime.

Nous verrons donc successivement :

— la certitude de l'existence du préjudice,
— le lien de causalité,
— la gravité du préjudice,
— la lésion d'un intérêt légitime,
— l'excès de pouvoir envisagé comme source de responsabilité.

Paragraphe I

Le préjudice certain

Laferrière, dans son traité de la Juridiction Administrative et des recours contentieux estime qu'il faut « que « le dommage soit actuel et certain, et non pas seule« ment éventuel ou probable ».

(1) Waline, *Traité élém. de dr. adm.* 1936, p. 614.

Le requérant doit donc commencer par justifier du préjudice dont il se plaint. Il ne doit pas se borner à l'alléguer, mais il doit l'établir, en réunir les preuves et les fournir au juge.

En matière de préjudice moral, on voit tout de suite *l'impossibilité où sera le requérant de « prouver sa douleur »*. Cette impossibilité de faire la preuve n'a pas eu jusqu'ici pour conséquence le rejet de toutes les demandes. Lorsque le juge ne possède aucun élément d'appréciation pour se représenter l'intensité de la douleur éprouvée par la victime, il considère la « *douleur normale* » qu'aurait ressentie une personne que l'on pourrait assimiler au « bon père de famille » du Code Civil. Mais le plus souvent il possède des renseignements suffisants pour pouvoir juger le cas d'espèce et apprécier le degré réel de souffrance subi par la victime. C'est donc dans la majorité des cas, une question de fait laissée à l'appréciation du juge.

En principe le préjudice certain est différent du préjudice éventuel, c'est-à-dire de celui qui est incertain dans sa réalisation et dont on craint seulement qu'il se produise, et du préjudice futur qui, lui, est certain dans sa réalisation mais incertain dans son étendue.

Or ce principe de la non-réparation du dommage simplement éventuel ou seulement futur est mis en échec par la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de préjudice moral. En effet, il a été vu qu'en ce qui concerne les troubles apportés dans les conditions d'existence des survivants à une personne décédée dans un accident où la Responsabilité de l'Etat est engagée ainsi qu'en matière de préjudice moral ayant des répercussions financières, les tribunaux administratifs allouent aux victimes des dommages-intérêts couvrant tout le dommage subi par elles. Il ressort des termes de plusieurs arrêts que l'indemnité sert à couvrir par exemple des éventualités comme celles qui résultent pour un père de la mort de son fils.

Le juge considère que les parents sont en droit de compter sur l'appui matériel et moral de leurs enfants pour le moment où ils ne pourront plus travailler. La perte de leur enfant leur ôtant cet espoir, le juge administratif estime que bien qu'elle soit hypothétique, il doit tenir compte de cette circonstance.

Dans une espèce où un enfant naturel avait formé un recours contre une commune responsable du décès de son père, le Conseil d'Etat lui accorda une réparation pécuniaire pour le motif que « le décès prématuré du sieur « Mont d'Eoux avait privé la demoiselle Délia Mont « d'Eoux, sa fille naturelle reconnue, d'un appui qui lui « était assuré *et éventuellement d'une aide pécuniaire sur « laquelle elle pouvait dans une certaine mesure compter* » (C.E. 20 décembre 1911, Ville de Paris, R. p. 1218). La notion d'éventualité est bien nettement précisée et même accentuée par les mots « dans une certaine mesure ».

Ainsi donc, il existerait au moins une dérogation au principe de la non-réparation du dommage éventuel.

Paragraphe II

Le préjudice direct

« Les dommages doivent être directs, c'est-à-dire qu'il « doit exister entre eux d'une part, et le fonctionnement « d'un service public d'autre part, une relation de cause « à effet incontestable et démontrée » (1).

Cette formule précise tout d'abord la nécessité d'une relation causale entre le dommage subi et le fait générateur.

(1) Teissier, *La resp. de la puissance publique*, n° 212.

Mais, et c'est son second rôle, la notion de préjudice direct permet encore de calculer l'étendue de cette réparation, une fois la causalité bien établie. En effet dire que la responsabilité de l'Etat est engagée parce que le préjudice causé provient de l'activité administrative, consiste à énoncer un principe incomplet et assez vague. Bien souvent un dommage en entraîne un second et ainsi de suite. Il importe donc de savoir si après avoir admis la responsabilité de la puissance publique pour un dommage originaire, on devra reconnaître à l'administration l'obligation d'indemniser la victime de tous les dommages subséquents ou s'il faut au contraire briser cette course qui risque de ne pas trouver de limites.

Une nécessité d'ordre matériel s'impose d'ailleurs et qu'il ne faut pas perdre de vue : la sauvegarde des deniers publics.

Il semble qu'il faille trouver la solution du problème de la limitation des actions dans les termes mêmes employés par M. Teissier (ouvrage déjà cité) : « Il faut, écrit-« il, que le fait de service ou l'acte administratif incri-« miné soit la *cause immédiate* desdits dommages, et qu'il « n'en soit pas seulement *l'occasion* ». Il s'opère ainsi une distinction fondamentale entre la cause immédiate et l'occasion.

L'occasion consisterait dans un fait qui permet à un autre événement de se produire, mais ne l'entraîne pas inévitablement.

Il est alors facile de discerner la différence qui existe entre le préjudice indirect et le préjudice par ricochet. Le premier se produit à l'occasion d'un dommage originaire mais n'en est pas la conséquence inévitable. Le second nait également à l'occasion d'un dommage originaire mais en est le résultat inéluctable en matière de préjudice moral.

Examinons-les successivement.

1. — Le préjudice indirect proprement dit

L'*arrêt Mont d'Eoux* du 1er juin 1906 (R. p. 526) indique la tendance libérale de la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière. Des travaux avaient été effectués par la ville de Paris, rendant une propriété inaccessible et inhabitable du fait des émanations fiévreuses provenant du lit de la rivière. Le sieur Mont d'Eoux qui avait continué à l'habiter était mort de paludisme.

Sa veuve attaqua la Ville de Paris en réparation de ce préjudice. La Ville de Paris soutint que la mort du propriétaire constituait un préjudice indirect dont on n'aurait su la rendre responsable.

Le Conseil d'Etat devant qui l'affaire fut portée admit pourtant la responsabilité de la Ville pour ce préjudice mixte indirect. Et en effet il s'agissait bien d'un préjudice indirect. Il n'était pas la conséquence immédiate du travail public. Il n'était pas non plus la conséquence inévitable du travail public. On pouvait seulement dire que le travail public effectué était l'« occasion » du décès du propriétaire.

Nous sommes donc encore amenés à constater une exception mais cette fois apportée au principe de la non-réparation du préjudice indirect. C'est chose fréquente dans une matière aussi délicate et nuancée.

2. — Le préjudice par ricochet

Ce cas pose le problème suivant. Lorsqu'un préjudice a été causé à une personne sans entraîner sa mort (blessures graves par exemple), les proches de cette personne sont-ils fondés à demander pour eux-mêmes, réparation d'un préjudice moral distinct du préjudice matériel et moral qu'a subi la victime et qui a pu être réparé ? Il s'agit en somme de savoir si le préjudice par ricochet, donc décou-

lant *inévitablement* du préjudice originaire, est susceptible d'être réparé lorsque son existence ne fait pas de doute.

A notre connaissance, ce cas ne s'est pas présenté devant les tribunaux administratifs. Son importance oblige cependant à l'examiner succinctement à la lumière des décisions civiles, car il se présentera un jour ou l'autre devant le Conseil d'Etat.

La *jurisprudence civile* est particulièrement divisée sur cette question, et rarement plus qu'ici se confirme le dicton que bien souvent, la jurisprudence est l'expression de l'opinion du juge. Un arrêt de la Cour de Caen du 13 février 1911 (S. 1911.2.279) estime que le chagrin certain occasionné aux parents d'un enfant grièvement blessé, devait ouvrir droit à une réparation fondée sur le préjudice moral subi par eux. En sens contraire, un arrêt de la Cour d'Amiens du 5 décembre 1933 (D.H. 1934, p. 75) déclare que « seule la douleur profonde et irrémédiable causée *par la perte* d'un être cher, parent ou allié » pouvait donner droit à réparation.

Le 18 mars 1941, le Tribunal Civil de Nantes (Gaz. Pal. 1941. J. 455) revient à la première solution en disant que « la lésion d'un intérêt d'affection est susceptible d'en- « gendrer un droit à réparation, *surtout* si la lésion résulte « de la douleur profonde et irrémédiable causée par la « perte d'un être cher », mais que « il n'y a pas de raison « de limiter le préjudice moral à la condition du décès « de la victime, car les soucis et les chagrins que cause « l'infirmité d'un être cher, pour être moins lourds que « ceux occasionnés par son décès n'en sont pas moins « réels et qu'il y a donc lieu de les prendre en considé- « ration ».

Le 22 décembre 1942 la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation (Sem. Juridique 1943, J. n° 2334) décide que lorsque la victime survit à ses blessures et reste con-

servée à la tendresse des siens, ceux-ci n'éprouvent aucun préjudice moral susceptible d'être réparé.

Le 22 octobre 1946, la Chambre Civile de la Cour de Cassation (Rec. Dalloz, 6 février 1947, J. p. 59) admet que le préjudice moral subi par le père d'une enfant infirme est distinct du dommage même causé à cette dernière et ouvre droit à réparation.

Cette révolution n'est pas sans intérêt et il ne faut pas manquer d'en tirer la conclusion qui s'impose pour l'avenir.

Il semble que l'hésitation de la jurisprudence civile en la matière découle de ce que le problème a été fort peu étudié en doctrine où l'on s'est attaché beaucoup plus aux droits des ayants cause en cas d'accident mortel qu'au cas présent. Cependant les deux questions sont étroitement liées.

Dans une note sous l'arrêt de la Cour de Cassation du 22 décembre 1942 déjà cité, M. Houin essaie de justifier la position qui consiste à rejeter la demande d'indemnité fondée sur le dommage par ricochet en cas de survie de la victime. Il passe rapidement sur la nécessité de limiter le nombre des instances et cherche une justification juridique. Il estime qu'elle résulte implicitement des termes de l'arrêt. Si le père ne peut rien réclamer tant que son enfant est vivant, c'est que ce dernier « est ou peut être indemnisé de ses blessures ». En d'autres termes écrit-il « il ne peut y avoir cumul de l'indemnité allouée à la vic-« time et de l'indemnité réclamée par les ayants-cause « tant que la victime n'est pas morte ». Or cette impossibilité de cumul tient à la nature même du préjudice dont les ayants cause souffrent. Leur souffrance personnelle n'est que le reflet de la souffrance de la victime : c'est un préjudice par ricochet. Or si la victime a été totalement indemnisée, le recours personnel des ayants cause n'a plus sa raison d'être.

Le fondement juridique d'un tel refus résiderait donc dans ce fait que le préjudice par ricochet ne serait pas un dommage indépendant du dommage subi par la victime. Et partant de là il suffirait d'appliquer la règle du non cumul pour se convaincre que l'action des parents de la victime qui survit à ses blessures est superflue et doit être écartée.

Bien que cette position ne manque ni d'habileté ni de base juridique, qu'il nous soit permis d'y formuler deux objections de natures très différentes, l'une d'ordre pratique, et l'autre d'ordre théorique.

On dit que le préjudice subi par les ayants cause de la victime n'est que le reflet de celui dont la victime est atteinte et qu'il disparaît sitôt que la victime première reçoit réparation. Mais que dire alors du cas où la victime n'est pas indemnisée, par exemple du fait d'une négligence de sa part ? Dans ce cas les ayants cause n'ont aucun moyen de faire disparaître le préjudice par ricochet.

Ceci nous amène à douter de l'étroitesse du lien entre le préjudice subi par la victime première et celui de ses ayants cause. Il semble que la fiction qui consiste à voir dans la douleur des ayants cause un reflet de la douleur de la victime première soit inconciliable avec la réalité. Malgré l'incontestable ingéniosité de cette solution, elle paraît méconnaître la nature du préjudice moral. La règle du non cumul qui reçoit pleine et entière application en matière de dommage matériel ne peut se transposer sans correction dans le domaine du préjudice moral. Il nous apparaît bien plutôt que *le préjudice par ricochet est un préjudice distinct du préjudice originaire*. Il ne convient pas de ne voir aucun lien entre eux, bien au contraire. Le premier est la cause du second. Ils ont cependant à notre avis leur existence propre, dès lors qu'ils peuvent naître à des moments différents (les ayants cause ne souffriront qu'au moment où ils auront connaissance de l'acci-

dent) et qu'en outre alors même que la victime première aurait reçu réparation, les ayants cause peuvent continuer à éprouver un chagrin personnel à la vue de l'infirmité dont souffre la victime.

En réalité, les solutions données par les tribunaux judiciaires sont des décisions prétoriennes. Leur but est de limiter le nombre des actions dont on a souligné maintes fois la dangereuse multiplication. Mais telle qu'elle a été envisagée jusqu'alors, il n'est pas certain que cette limitation ait été heureuse et efficace.

M. Givord estime que « l'erreur de la jurisprudence est « de chercher à faire une question de droit, ce qui devrait « rester une question de fait » (1). C'est en effet une question d'espèce que de déterminer si *du fait de la permanence du fait préjudiciable,* telle qu'une infirmité définitive, une défiguration ou une affection mentale, le préjudice subi par les ayants cause de la victime, distinct de celui subi par cette dernière, doit faire l'objet d'une réparation spéciale commandée par la plus élémentaire des justices. Il appartient évidemment au juge de se montrer sévère sur l'appréciation de la douleur.

Jusqu'à ce jour, le Conseil d'Etat n'a pas eu, à notre connaissance ainsi qu'il a été dit, à se prononcer sur la question. Mais il est bien certain qu'il aurait tranché le différend par un refus aussi net que celui qu'il oppose aux victimes directes d'un préjudice exclusivement moral.

Paragraphe III

Le préjudice grave

Le préjudice de petite importance n'ouvre droit à aucune réparation en général. *Seul le préjudice appré-*

(1) Note sous Réq. 22 déc. 1942, D. 1945, J. 99.

ciable peut donner lieu à réparation. Cette règle est consacrée tant par les tribunaux judiciaires que par les tribunaux administratifs.

Il est même curieux de noter ici la *tendance libérale de la jurisprudence administrative* qui estime « appréciables » des préjudices que la jurisprudence judiciaire rejette au contraire comme trop minimes. Nous avons vu que le Conseil d'Etat retient par exemple le préjudice purement moral que cause au curé d'un village l'ordre donné par le maire de sonner les cloches de l'église pour un enterrement civil. Or les tribunaux judiciaires ne voient pas dans ce fait, un dommage suffisant pour donner droit à réparation (1). Il est vrai que l'appréciation du préjudice par le Conseil d'Etat ne dépasse jamais dans cette matière le franc symbolique.

La question se pose alors de savoir quel est le *critérium* qui permet de dire qu'un préjudice moral est grave et appréciable. Les diverses réponses que l'on pourrait donner à cette question seraient toutes critiquables, et partant, il est vain de s'y attarder. Disons seulement que le juge apprécie des *questions de fait*, qui se plient mal au cadre rigide d'un énoncé quelconque. Chaque cas motive donc une décision particulière.

Ainsi, dans une espèce où un officier, nommé en temps de guerre, croyait faire partie de l'armée active une fois les hostilités terminées, et ce, à la suite d'un faute commise par l'autorité militaire. Le préjudice subi ne lui ouvre pas « droit à réparation pécuniaire, car il n'est pas appréciable » (C.E. 2 août 1924, *Garnier,* R. p. 782).

Cette solution avait été adoptée antérieurement dans une hypothèse plus tragique : l'*arrêt Piégas* du 23 mars 1917 (R. p. 284). Une jeune fille internée dans un asile d'aliénés avait subi des violences de la part du jardinier

(1) Cass. Civ. 3 mars 1915, D.P. 1920.1.108 ; Contra C.E. 12 juillet 1912, abbé Perpère, R. p. 811 et C.E. 7 mars 1934, abbé Belloncle, R. p. 309,

de l'établissement. Sa mère demandait une indemnité fondée sur un préjudice moral, la jeune fille étant décédée par la suite. Le Conseil d'Etat rejeta sa demande pour la raison que la requérante ne justifiait pas « que les faits incriminés lui aient causé un préjudice *appréciable* ».

Le qualificatif d'« appréciable » peut être envisagée à première vue comme ayant le sens d'appréciable en argent. Mais, à y regarder de près, il semble bien plutôt que le juge ait entendu parler d'un préjudice revêtant un certain caractère de gravité.

Cette position de la jurisprudence est, à notre avis, tout à fait justifiée. Admettre le contraire serait ouvrir la porte à une multitude de quémandeurs de plus ou moins bonne foi, surcharger le nombre des instances de façon quasi inutile et risquer de grever très lourdement le Trésor Public.

Mais d'un autre côté il ne faudrait pas voir dans ce frein, un moyen destiné à supprimer toute réparation dans la majorité des cas. De défensive, cette arme ne doit pas devenir offensive.

Paragraphe IV

Le préjudice moral lésant un intérêt légitime

Dans le cas où une personne est victime d'un accident du fait de l'Administration, la question se pose de savoir si une personne quelconque peut prétendre recevoir une indemnité, quel que soit le lien qui l'unit à la victime initiale ?

A supposer par exemple qu'un individu soit victime d'un accident mortel dont la responsabilité incombe à la Puissance Publique, nombreux sont ceux qui vont ressentir un chagrin de ce fait. Ce chagrin variera en intensité suivant

les liens qui les unissaient à la victime, liens qui ne sont pas seulement ceux de la parenté ou de l'alliance. Sont susceptibles d'être comptés parmi eux, les parents, les alliés, le conjoint, les amis, le concubin, les enfants naturels, etc... Toutes ces personnes vont-elles pouvoir demander une réparation pécuniaire devant les tribunaux administratifs ?

On voit tout de suite l'importance de la question. Si l'on ne met pas de borne à la qualité requise pour intenter une telle action, on risque de voir se multiplier à l'infini les demandes de ce genre.

Nous nous proposons d'examiner les solutions de la jurisprudence et ensuite d'en esquisser un bref commentaire.

Solutions de la Jurisprudence

Ainsi que nous l'avons fait précédemment, il convient de présenter succinctement un tableau de la *Jurisprudence des Tribunaux Civils*.

Cette dernière a évolué en deux temps.

Dans une première période qui s'étend jusqu'en 1931, la Cour de Cassation n'a pas limité expressément la qualité des personnes qui pouvaient obtenir la réparation du préjudice d'affection. Elle rejetait même, ou cassait les décisions qui admettaient une limitation stricte. Dans un arrêt du 15 décembre 1923 elle déclarait par exemple « qu'en « droit de cette disposition (l'article 1382 du Code Civil), « en ordonnant en termes absolus, la réparation de tout « fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dom- « mage ne limite en rien ni la nature du fait domma- « geable, ni la nature du dommage éprouvé, *ni la nature « du lien qui doit unir au cas de décès la victime du fait « avec celui de ses ayants droit qui en demande répa- « tion* ». Et partant de ce principe elle allouait des dom-

mages-intérêts aux conjoints survivants, aux parents, aux alliés et même à une fiancée, à une concubine et à une personne morale. Les décisions rendues à cet égard sont trop nombreuses pour en donner une énumération (1).

Puis *dans un brusque revirement, la Cour de Cassation est revenue sur sa conception extensive.* Par son arrêt du 2 février 1931, la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation a limité aux parents et aux alliés du défunt le droit de demander une indemnité en raison de l'atteinte à un sentiment d'affection causée par un décès.

« Attendu en ce qui concerne le préjudice moral, que « si l'article 1382 C.C. par la généralité de ses termes « s'applique aussi bien au dommage moral qu'au dommage « matériel, encore faut-il que l'action en indemnité soit « fondée sur un *intérêt d'affection, né du lien de parenté « ou d'alliance* qui unissait la victime du fait domma- « geable à celui de ses ayants droit qui en demande répa- « ration ».

Bien que cet arrêt ait pu être considéré par certains civilistes comme une confirmation de la jurisprudence antérieure, il semble bien plutôt qu'il s'agisse là d'un revirement complet. Il va sans dire que depuis cet arrêt, certaines décisions ont continué sur les bases de l'ancien système. Et il n'est pas rare de trouver des jugements ou des arrêts admettant aussi largement que par le passé les actions intentées par des personne ne remplissant pas les conditions requises par l'arrêt précité. Mais il est bien certain que soumis à la censure de la Cour de Cassation, ils auraient été cassés. Le principe est aujourd'hui solidement établi suivant lequel l'intérêt d'affection doit trouver sa base dans un lieu de parenté ou d'alliance.

La position adoptée par les *tribunaux administratifs* n'a pas fait l'objet d'une évolution telle. Et de ce qui précède

(1) Cf. *Prœtium doloris* de Dubois, Thèse, Lyon 1935, p. 186 et s.

on peut déduire qu'ils *ont adopté d'emblée une solution restrictive*. Et cela se conçoit aisément.

Tout d'abord, *le Conseil d'Etat n'est pas lié par les termes du Code Civil*. Depuis l'arrêt Blanco du 8 février 1873 (D. 1873.3.17, S. 1873.2.153), il est nettement établi que les règles du Code Civil sont applicables dans les rapports de particuliers à particuliers mais que la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers a ses règles spéciales. Les termes généraux de l'article 1382 du Code Civil ne pouvaient donc gêner les juges administratifs. Ils étaient maîtres de leur décision de façon absolue.

Et c'est dans ces conditions que bien avant l'arrêt de la Chambre des Requêtes précité de 1931, l'*arrêt Demoiselle Rucheton* du 11 mai 1928 (1) rejeta la demande d'une concubine à raison du décès de son amant. En l'espèce, un double préjudice matériel et moral paraissait bien certain : l'union des concubins durait depuis treize ans., sans qu'aucune infidélité puisse être relevée. En plus les époux élevaient deux enfants mineurs. Dans une affaire analogue la Cour de Cassation avait accordé une indemnité (arrêt du 26 novembre 1926). Tous les éléments étaient donc réunis en faveur de la victime.

Et cependant le Conseil d'Etat estima que la responsabilité de la Puissance Publique n'était engagée que si l'acte dommageable avait porté atteinte à une situation légitime, c'est-à-dire faisant partie des institutions juridiques établies, comme le mariage. Or il est bien réel que le concubinat n'a pas de statut juridique. Jamais la loi ne lui a reconnu de droits. Elle ne l'a protégé que dans des cas tout à fait exceptionnels : allocation pendant la guerre 1914-1918, lois sur les loyers.

Etant donné que la loi a sciemment voulu ignorer cet

(1) S. 1928.3.97, Conclusions Andrieux et note Hauriou, J.A. III 784 et D. 1929.3.7.

état, le Conseil d'Etat a sagement agi en refusant de créer une institution juridique nouvelle par le truchement de sa jurisprudence.

Signalons d'ailleurs en passant que l'arrêt Demoiselle Rucheton avait été précédé d'une décision analogue moins connue, l'arrêt Dame Valley du 7 janvier 1927 (Rec. p. 36) où le Conseil d'Etat refusait le secours d'ascendant en matière de pensions d'inscrits maritimes à la mère d'un enfant naturel non reconnu.

Les conclusions de M. Andrieux dans l'arrêt Demoiselle Rucheton condensent tous les éléments de la question et il ne paraît pas inutile de s'y arrêter un court instant. Il commence par retracer la position des tribunaux judiciaires qui, rappelons-le, était extensive. Et il analyse impartialement les données du problème. « Il nous paraît, dit-il, « difficile de distinguer suivant le lien qui unit le deman- « deur à la victime de l'accident ». Selon lui, il n'y a pas que les liens de parenté qui créent des devoirs de famille. Ce serait aller contre l'ordre social que de refuser « de « reconnaître le devoir de conscience qui s'impose de ne « pas abandonner une femme dont on a eu des enfants et « à laquelle on a pu donner toutes raisons de compter sur « un appui définitif ».

Mais il ajoute aussitôt qu'il ne croit pas, quant au préjudice moral, pouvoir proposer de reconnaître le droit à réparation invoqué par la requérante. Et pour étayer cette opinion il donne deux raisons.

Tout d'abord, la reconnaissance de ce droit à réparation aurait eu pour conséquence d'aller à l'encontre d'une jurisprudence bien établie suivant laquelle seul le préjudice matériel est susceptible d'être indemnisé. A cette époque les doutes sur ce point n'avaient pas encore eu l'occasion de se manifester. Les arrêts Franz et Charny, et Sudre, sont en effet postérieurs.

En second lieu, pour admettre un droit à dommages-

intérêts en l'absence de tout lien juridique, il aurait également fallu abandonner toutes les règles fixées par la jurisprudence administrative

Et il conclut que « *l'action en réparation des conséquences d'un accident doit avoir pour base une situation juridique* ; elle ne peut être intentée que par les ayants droits de la victime, c'est-à-dire par ceux dont la loi consacre les relations avec la victime en leur permettant de compter sur son aide, en créant entre eux des obligations réciproques ».

Le Conseil d'Etat fit entièrement droit à ces conclusions.

Deux ans plus tard il trouvait l'occasion de confirmer cette décision dans l'arrêt Demoiselle Richter du 12 décembre 1930 (D. 1930.3.71). *Aucune obligation alimentaire*, ni *aucun lien de droit*, n'existant entre tante et neveu, la tante d'un aliéné interné dans un asile public est sans qualité pour réclamer au déparement une indemnité à raison du suicide de son neveu. Le Conseil d'Etat exige donc non seulement un intérêt, mais un *lien de droit avec la victime* pour que l'action soit recevable. Il n'accueille que les actions des *parents qui auraient pu demander des aliments à la victime*.

Esquissons sur ces bases jurisprudentielles un bref commentaire.

Commentaire de la Jurisprudence administrative

Il est bien certain que les conséquences d'un décès sont susceptibles d'atteindre une foule d'individus. Un décès est presque toujours la source tant au point de vue matériel que moral de véritables catastrophes apportant un bouleversement parfois complet pour tous ceux qui survivent à la victime et qui avaient pour elle une véritable affection. Or on ne peut pas permettre à toutes ces personnes d'agir

contre l'auteur du décès pour lui demander réparation du tort moral qu'il leur a causé. C'est une nécessité pratique.

Pour ce qui est du dommage matériel, la question est simple. Seules peuvent se prévaloir d'un tel dommage, les personnes qui avaient une créance alimentaire contre le défunt. Il y a donc lieu d'écarter toutes celles à qui le défunt versait des subsides sans y être tenu.

Mais si la nécessité d'un préjudice certain limite le nombre des actions intentées en réparation du dommage matériel causé par un décès, le même effet ne saurait se produire sur le terrain du préjudice moral. En effet *l'affection que l'on éprouve pour une personne, ne dépend en rien de l'existence d'une créance alimentaire :* elle en est totalement indépendante et la démonstration n'a pas besoin d'en être faite. Mais alors le cercle de ceux dont les sentiments d'affection sont lésés par le décès d'une personne se révèle sinon illimité du moins très étendu. Une multitude de personnes vont pouvoir invoquer leur douleur : concubins, enfants naturels, amis, sans parler des parents et alliés.

Ne pas élever de barrière serait risquer de ruiner le principe, car l'excès en tout est un défaut. Et la Cour de Cassation a vu le danger d'ouvrir les portes trop grandes à la réparation pécuniaire du préjudice moral. C'est pourquoi elle a donné un coup de frein dans son arrêt de 1931, en limitant le droit à l'action en indemnité à ceux qui justifient d'un *lien de parenté ou d'alliance.* Le Conseil d'Etat exige de son côté la *lésion d'un droit.*

Quelles que soient les raisons qui militent en faveur de ces solutions, elles méritent cependant de faire l'objet de certaines observations critiques.

Tout d'abord, la Cour de Cassation exigeant un lien de parenté ou d'alliance, la question se pose *en droit,* de savoir si cette condition est remplie dans le cas du conjoint demandeur. En effet les époux ne sont pas à considérer dans leurs rapports réciproques comme des alliés :

ils ne sont ni parents, ni alliés. Selon M. Josserand (1) « ils « forment une catégorie à part ; ils déterminent l'alliance « sans la réaliser juridiquement entre eux ». Pourrait-on en conclure sans aller à l'encontre de la morale la plus élémentaire que le conjoint ne puisse introduire aucune demande d'indemnité ?

D'autre part le Conseil d'Etat exige la justification d'un droit lésé.

Si l'application de ce principe constitue une barrière efficace à une extension exagérée des demandes, il semble qu'elle n'en comporte pas moins une sorte d'injustice. En effet la victime d'un préjudice moral se plaint d'une lésion dans ses sentiments, dans une affection qu'elle porte à une autre personne. Et ainsi que nous l'avons déjà dit, cette affection ne dépend en rien d'un droit pas plus que d'une situation exclusivement légale. Il apparaît donc *a priori* injuste de lier la réparation d'un tel préjudice à l'existence d'un droit lésé.

Mais alors, du même coup, les difficultés vont réapparaître. La barrière dont nous avons parlé va s'écrouler. Pour y remédier, on pourrait songer à n'allouer aux demandeurs dans certains cas que des réparations infimes, c'est-à-dire repousser les actions sinon en droit du moins en fait. Cette solution serait aussi inélégante que périlleuse, et il convient de ne pas s'y attarder.

En définitive, il semble que ce soit dans l'appréciation de la gravité du préjudice moral par le juge, qu'il faille trouver le meilleur frein à l'exagération du nombre des demandes. Il appartient au juge en effet de se souvenir que la douleur doit être très profonde pour constituer un véritable préjudice moral, de se montrer très rigoureux dans son appréciation et d'écarter sans pitié les demandes fondées en fait sur de simples regrets.

A cet égard, il ne faut pas perdre de vue, et nous le

(1) Traité T. 1 p. 684.

signalons pour mémoire, que les tribunaux administratifs n'indemnisent pas encore le préjudice exclusivement moral, mais qu'ils exigent pour accorder une réparation pécuniaire à la victime, que le préjudice moral soit lié à un préjudice matériel.

Paragraphe V

Le préjudice moral prenant sa source dans une illégalité

Dans la plupart des cas d'espèces que nous avons examinés le préjudice provenait de certains agissements en l'absence de toute décision exécutoire.

Mais le préjudice moral peut prendre sa source dans une illégalité affectant une décision administrative. On peut alors se demander quels vont être les rapports de la légalité et de la responsabilité.

D'une part, l'excès de pouvoir est-il une source de responsabilité ? Et d'autre part, dans l'affirmative, entraîne-t-il automatiquement la responsabilité de l'Administration ? La question a été discutée depuis longtemps dans les divers domaines de la Responsabilité. Voyons quelles réponses ont été données à ces question par la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de préjudice moral.

La personne qui a subi un préjudice moral a le choix entre deux possibilités :

— Elle pourra s'en prendre uniquement à l'acte illégal et demander son annulation en formant un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Elle obtiendra ainsi l'anéantissement « erga omnes » pour le présent et pour l'avenir de l'acte illégal.

— Elle pourra encore former un recours pour excès de pouvoir dans les mêmes conditions et demander répara-

tion du préjudice subi par un recours de pleine juridiction, qu'elle intente les deux recours conjointement ou séparément.

Dans la dernière hypothèse, la question va se poser au juge d'« apprécier la responsabilité administrative à raison de l'acte illégal » (1).

A son tour, le juge aura le choix entre deux solutions :

— Annuler l'acte incriminé, mais n'allouer aucune indemnité.

— Annuler l'acte et octroyer une indemnité.

Envisageons donc successivement ces deux cas.

1. — Annulation sans réparation

L'histoire de la jurisprudence administrative apprend que l'excès de pouvoir n'entraîne pas « *ipso facto* » le droit à indemnité en matière de préjudice moral, de même que lorsqu'il s'agit de dommage matériel. Témoins les arrêts Demoreuil du 1er juillet 1927 (2) et Société Laitière Maggi du 18 janvier 1924 (3).

Cette dernière espèce montre qu'un acte de nature à engager la responsabilité d'une commune, n'entraîne pas d'indemnité si l'on ne peut établir « la matérialité du préjudice ». Si l'on veut parler de préjudice moral, on dira que ce préjudice obtient la réparation morale de la reconnaissance solennelle par le Conseil d'Etat des torts de l'Administration, même si ces torts n'entraînent pas de dédommagement pécuniaire.

Cette situation est parfois regrettable à certains égards. En effet, et pour les administrations locales tout au moins, le contentieux de l'indemnité constitue le complément indispensable de l'excès de pouvoir, en ce qui concerne le

(1) Léon Delbez, R.D.P. 1932, p. 447.
(2) Déjà cité S. 1927.3.105 note Hauriou ; D. 1928.3.21 note Trotabas.
(3) D.H. 1924.170.

contrôle de la légalité. L'intérêt de la victime n'est pas le seul qui soit en jeu et il serait bon de pénaliser les administrations locales par l'octroi à la victime d'une indemnisation pécuniaire. Bien des municipalités restent par exemple insensibles à l'annulation de leurs actes pour excès de pouvoir. Elles le seraient peut-être beaucoup moins en cas de responsabilité pécuniaire. Le recours pour excès de pouvoir serait en ce cas très heureusement complété par un recours de pleine juridiction.

Quoiqu'il en soit, force nous est de constater que la thèse suivant laquelle toute illégalité doit entraîner la responsabilité de l'Administration est mise en échec par la jurisprudence actuelle.

2. — Annulation avec réparation

Il arrive cependant que le Conseil d'Etat accueille, tant au fonds que dans la forme, les deux recours, c'est-à-dire prononce l'annulation de l'acte entaché d'excès de pouvoir et accorde en outre l'indemnité demandée.

Les arrêts de base sont ici les arrêts Abbé Hardel du 12 juin 1914 (1) dans lesquels la situation se présentait de la façon suivante. Un immeuble avait été donné à la commune de Droué, sous la condition qu'il serait affecté gratuitement et à perpétuité au logement du curé. Or deux lois vinrent supprimer les affectations cultuelles tout en accordant aux donateurs et à leurs héritiers certains délais pour faire révoquer les libéralités faites avec charge cultuelle.

Le maire de Droué mit alors le curé en demeure d'évacuer le presbytère. Le tribunal, statuant en référé et saisi de l'affaire, fit défense à la commune de prendre possession des lieux occupés par l'abbé Hardel, tant que la juridiction compétente n'aurait pas statué au fond et ordonné cette prise de possession.

(1) Rec. p. 709 ; R.D.P. 1914 p. 585.

Sans attendre ce jugement, le préfet du Loir-et-Cher ordonna l'expulsion de l'abbé par voie d'exécution administrative. Le même jour la gendarmerie mettait l'abbé Hardel hors du presbytère.

Puis le maire de Droué, avec le consentement du Conseil Municipal, prit possession des locaux et fit allotir le jardin.

En présence de ces faits, la victime forma trois recours devant le Conseil d'Etat :

— demande d'annulation de l'arrêté préfectoral pour excès de pouvoir.

— demande d'indemnité pour préjudice moral causé du fait de son expulsion manu militari.

— demande d'indemnité pour dommage matériel : impossibilité de reprendre possession de son presbytère.

Le second de ces recours retient seulement notre attention.

Dans ses conclusions le Commissaire du Gouvernement, M. Helbronner, rappelle que l'abbé Hardel a subi « un préjudice matériel et moral évident » et il souligne l'existence d'un préjudice moral.

Cette préoccupation se reflète très nettement dans le texte de l'arrêt lui-même, qui, après avoir rappelé que, bien que l'arrêté illégal du Préfet eût été antérieurement annulé (1) pour excès de pouvoir, il n'en avait pas moins eu des conséquences dommageables, affirme l'existence d'un préjudice moral et matériel. En effet l'expulsion de l'abbé pouvait faire croire à la population qu'il n'avait aucun droit de résister aux injonctions administratives.

En définitive, l'Etat fut condamné à payer 1.000 francs de dommages-intérêts à la victime et à supporter la charge des dépens.

Ainsi donc, il n'existe pas une cloison aussi étanche qu'on serait porté à le croire entre le contentieux de la réparation et celui de l'annulation. Dans bien des espèces,

(1) C.E. 17 mars 1911.

ils évoluent parallèlement et conjointement. Il résulte d'ailleurs de l'ensemble de la jurisprudence administrative que l'excès de pouvoir peut être une source de responsabilité en matière de préjudice moral, mais qu'il ne la détermine pas automatiquement.

SECTION II

Conditions relatives à l'exercice même de l'action

La transmissibilité de l'action en réparation aux héritiers de la victime

---

Jusqu'ici nous avons envisagé le cas où la victime d'un préjudice moral était en mesure d'introduire elle-même une instance destinée à réparer le tort qu'elle avait subi.

Mais à supposer que cette même victime vienne à décéder, la question se pose de savoir si ses héritiers ou ses ayants droit peuvent exercer en son lieu et place la même action en réparation.

Bien entendu nous supposons ici que la victime aurait pu exercer l'action si elle avait vécu. Or nous savons que le Conseil d'Etat n'indemnise que le préjudice mixte. La question ne se posera donc pas pour le préjudice exclusivement moral. Nous supposons également que la victime n'a pas épuisé son droit, par une action, une transaction ou une renonciation.

La question peut faire l'objet d'une étude doctrinale ; après quoi il conviendra de demander aux arrêts de jurisprudence leur position sur ce problème.

1. — Position de la doctrine

Dans l'hypothèse envisagée, le droit à des dommages-intérêts est né dans la personne du *de cujus*. Or il est de règle en droit que tous les éléments du patrimoine du défunt passent à sa mort dans le patrimoine de ses héritiers, qui agissent alors de son chef et en son lieu et place. Le droit à des dommages-intérêts pourra donc être exercé à la place du défunt par ses héritiers, qui agiront comme il l'aurait fait s'il était resté vivant.

Rien ne s'opposerait donc en droit à ce que l'action en réparation d'un dommage, aussi bien matériel que moral, soit exercé par les héritiers de la victime initiale décédée.

Outre cette raison d'ordre juridique, une autre considération s'ajoute, celle-là d'ordre moral. Il serait en effet choquant si le de cujus n'avait pu agir pour diverses raisons, que ses héritiers ne puissent le faire à sa place. La gravité d'un accident ou la fortuité des circonstances tendraient à entraîner la suppression pratique de la responsabilité.

Quelques persuasifs que soient ces arguments en faveur de la transmissibilité de l'action aux héritiers de la victime, ils ne sont pas convaincants.

En effet il ne semble pas qu'il suffise de constater qu'un droit est né dans le patrimoine d'une personne, pour conclure immédiatement qu'il peut être exercé par ses héritiers. La considération des personnes doit être envisagée dans les rapports entre deux patrimoines. Allouer des dommages-intérêts à des ayants droit en réparation d'un préjudice moral qu'ils n'ont pas subi, équivaut en somme à donner plus d'importance à la lettre même qu'à l'esprit. De ce fait même, l'argument d'ordre moral perd également toute sa valeur.

2. — La position de la Jurisprudence

Les cas de ce genre sont relativement rares en matière civile et les décisions sont éparses. Cette rareté se transforme en inexistence devant les tribunaux administratifs en matière de préjudice moral. La question vaut malgré tout la peine d'être rapidement examinée à la lueur des décisions de la Cour de Cassation.

Deux cas principaux sont à envisager :

1° Le cas où le défunt est resté inactif de son vivant.

2° Le cas où le défunt avait engagé l'action avant son décès.

A) *Cas où le défunt est resté inactif de son vivant*

Ce cas suppose que la victime initiale n'a intentée aucune action en réparation du préjudice moral subi par elle, et qu'elle est décédée par la suite.

En principe il était admis que dans cette hypothèse le droit à réparation du préjudice moral subi par le défunt ne se transmettait pas aux héritiers. C'est ce qui résulte des termes mêmes d'un arrêt de la Cour de Montpellier du 4 décembre 1940 (Gaz. Pal. 1941.1.236) qui fait suite à une série de décisions dans ce sens et qui affirme que « s'il est « de règle que le droit à réparation du préjudice moral « subi par le défunt, victime d'un accident, n'est pas trans- « mis dans l'héritage patrimonial de celui-ci, c'est à la « condition que la victime soit restée inactive et en l'ab- « sence d'assignation déjà lancée par le défunt ».

Cependant on peut relever des *décisions en sens contraire*, et en particulier un arrêt de la Cour de Cassation du 15 juin 1937 dans lequel une veuve obtint réparation du prœtium doloris important subi par son mari avant son décès.

On peut donc se demander jusqu'à quel point le principe posé ci-avant était justifié.

B) *Cas où le défunt avait engagé une action avant son décès*

Dans cette hypothèse on suppose que postérieurement au fait dommageable et antérieurement à son décès, la victime a introduit une instance dans le but d'obtenir réparation du préjudice moral subi par elle.

En principe, la jurisprudence civile estimait qu'au cas du décès de la victime, avant la fixation de l'indemnité réclamée par décision judiciaire, le droit à réparation du préjudice subi par celle-ci passait à ses héritiers conformément aux règles générales du droit des successions, conférant à l'héritier l'exercice de toute action qui au jour du décès du de cujus figurait dans le patrimoine de celui-ci (1).

Or dans un arrêt récent en date du 18 janvier 1943, la Chambre Civile de la *Cour de Cassation* (Gaz. Pal. 1943. J. 243 et D.C. 1943. J. 45) *a tranché le différend dans un nouveau sens.* Elle a décidé que l'action en réparation du dommage résultant de la souffrance éprouvée par la victime avant son décès, née dans son patrimoine, se transmet à ses héritiers *si leur auteur n'a accompli avant de mourir aucun acte impliquant renonciation de sa part.*

« Est donc légalement justifié l'arrêt qui a alloué une « indemnité de 10.000 fr. à la veuve et à la fille mineure, « en raison du prœtium doloris subi par leur mari et « père depuis l'accident jusqu'à la mort, *bien qu'il ne s'en « soit pas prévalu de son vivant* ».

Cet arrêt tranche donc une question qui divisait la jurisdence civile et qu'elle jugeait généralement en sens contraire. Il était en effet le plus souvent admis ainsi qu'il a été dit, que les héritiers de la victime ne pouvaient demander la réparation du préjudice moral subi par elle avant son décès que si elle avait elle-même introduit une action

(1) Trib. Civ. Meaux 31 mars 1939, Gaz. Pal. 1939.2.173 (note).

à cette fin. Dans un arrêt du 4 janvier 1944 (D.A. 1944, J. 106), la Chambre Civile a confirmé très nettement cette jurisprudence dans des termes identiques. *A l'heure actuelle, une seule condition est donc posée pour que la transmissibilité soit possible : le défaut de renonciation de la part de la victime décédée.*

Il sera très curieux de suivre la jurisprudence du Conseil d'Etat en cette matière, puisqu'il n'existe guère présentement qu'un arrêt du 10 août 1915 (*Laborde*, R. p. 179), qui décide en cas de décès de la victime de ne pas tenir compte de la souffrance subie par celle-ci pour le calcul de l'indemnité qui peut être due à ses ascendants ou descendants. On peut donc prévoir d'ores et déjà qu'elle sera moins large que celle de la Cour de Cassation dans son tout dernier état. Et on ne pourra l'en incriminer en raison du caractère personnel du droit en question.

SECTION III

Les caractères de l'indemnité
Sa nature

Jusqu'ici, nous avons envisagé les dommages-intérêts comme destinés à rétablir un équilibre rompu entre deux personnes. Leur fonction était ainsi compensatoire, puisqu'ils servaient à procurer des satisfactions équivalentes, nous ne disons pas identiques, dont le but était de faire oublier ou d'atténuer une douleur morale. Mais cette fonction n'est pas la seule que l'on puisse attribuer aux dommages-intérêts.

On peut penser qu'outre cette fonction appelée satisfactoire, il existe une fonction pénale ou bien encore une fonction symbolique, fonctions qui sont tour à tour ou même simultanément prises en considération par les juges. Mais qu'entend-on par ces termes ?

Paragraphe I

La fonction pénale des dommages-intérêts

On a bien souvent affirmé que *celui qui a causé un dommage moral ne doit pas être condamné à le réparer,*

mais doit être puni. On puise la raison de cette opinion dans le fait que la douleur est inappréciable en monnaie et qu'il est immoral de compenser une atteinte aux sentiments par une somme d'argent. On a ainsi expliqué pourquoi le Conseil d'Etat se refuse à réparer le préjudice moral en disant que la Responsabilité de l'Etat n'a pas de reflet pénal.

Sur l'importance de cette idée en matière de droit positif les idées sont partagées. Certains pensent que les tribunaux sont trop guidés par l'idée de peine privée. La jurisprudence serait imbue de cette idée que l'auteur d'une faute ne doit pas sortir indemne, s'il a par cette faute causé à autrui quelque dommage. Elle s'attacherait plus au degré de culpabilité de l'agent qui a commis la faute qu'à la situation de la victime.

Mais sans contester la valeur historique de cette opinion, il semble bien que la jurisprudence récente se dégage de plus en plus de cette conception inexacte en ce qu'elle a de trop absolu.

En matière civile, cette théorie n'a reçu que rarement application, bien que certains aient voulu en faire une théorie générale (1). Citons un arrêt de la Cour de Nancy du 9 décembre 1876 (2), qui déclare que la condamnation à des dommages-intérêts constitue une sorte de peine et qu'elle perdrait cet utile caractère si par son chiffre trop minime elle devenait illusoire.

Du côté administratif, la même remarque conserve sa valeur. L'arrêt Gillard du 3 novembre 1933 (R. p. 995) semble infliger une peine à l'administration qui a saisi et vendu les récoltes d'une personne à tort et lui a causé de ce fait un grave préjudice moral. Encore ne faut-il pas aller trop loin en ce sens.

Il ne faut pas attacher plus d'importance qu'elle n'en

(1) Hugueney, *L'idée de peine privée en droit contemporain.*
(2) D.P. 1879.2.47.

mérite en réalité à cette théorie de la fonction pénale des dommages-intérêts. Elle ne sert même pas à expliquer pourquoi le Conseil d'Etat refuse de réparer le préjudice moral. S'il en est ainsi, ce n'est pas parce que la responsabilité de l'Etat n'a pas de reflet pénal, mais uniquement parce que le Conseil d'Etat n'est pas dans l'obligation de suivre les règles du droit civil (article 1382 du Code Civil), quand il examine une affaire ayant trait à la responsabilité de la Puissance Publique. L'arrêt Blanco est formel sur ce point. Si la Cour de Cassation est liée par les règles du Code Civil, le Conseil d'Etat est totalement libre de ses décisions.

Il faut cependant reconnaître, et nous l'avons signalé en son temps (1), que dans certains cas il serait bon de pénaliser certaines collectivités publiques à raison des actes illégaux qu'elles commettent et qui causent des préjudices moraux aux particuliers. Un tel parti aboutirait peut-être à diminuer la fréquence de ces circonstances.

Mais en principe et dans la majorité des cas, il semble que le glaive doive laisser la place à la balance.

Paragraphe II

La fonction symbolique des dommages-intérêts

Cette théorie dont l'objet est d'attribuer aux dommages-intérêts le caractère d'une punition ne donnant pas entière satisfaction et ne pouvant à elle seule expliquer la nature de l'indemnité, on a pensé lui faire revêtir un caractère de symbole. Ce qui équivaudrait alors à *considérer la condamnation comme une réparation morale*. Il s'agit dans la pratique judiciaire d'octroyer à la victime d'un tel pré-

(1) Cf. pages 81 et 82.

judice une indemnité toute théorique de un franc, ou même seulement dans certains cas de mettre purement et simplement les frais et dépens du procès à la charge de l'auteur du préjudice, en l'espèce la puissance publique. Le seul fait que le juge reconnaisse le bien fondé de la demande de la victime doit suffir à cette dernière qui peut se considérer à ce moment comme ayant obtenu une réparation morale du préjudice du même ordre subi par elle.

Cette idée est ingénieuse. Elle permet en effet de ne pas laisser de droit sans sanction. Elle évite le grand reproche d'arbitraire que l'on a souvent fait aux indemnités allouées en réparation de préjudices moraux, et elle enlève aux débats judiciaires de cet ordre, le caractère de marchandage de l'affection.

Cette idée a pris une place très importante dans notre jurisprudence civile et encore davantage dans les décisions des tribunaux administratifs.

Les tribunaux judiciaires y ont souvent fait appel. On peut citer à cet égard quelques jugements et arrêts tels que ceux du :

Tribunal de Valenciennes du 4 janvier 1906.

Tribunal de Châlon-sur-Saône du 6 avril 1929, D.A. 1929, 359.

Tribunal de Boulogne-sur-Mer du 12 mars 1930, Gaz. Trib. 19 avril 1930.

Cour d'Assises de la Dordogne du 24 mai 1930, D.P. 1930,2.133 et note Lalou.

Tribunal de Clermont du 22 juillet 1930, S. 1931.2.165 et Gaz. Trib. du 9 mai 1931.

Bien que l'énoncé en soit long il ne semble pas inutile d'exposer les termes dans lesquels le jugement du Tribunal Civil de Valenciennes s'exprime :

« Que si donc ces sortes de demandes sont recevables « *en principe* puisque le défendeur a commis une faute « qui cause à autrui un préjudice, il n'est pas possible de

« supputer le chiffre d'indemnité à allouer au demandeur, « sans toutefois que cette impossibilité puisse avoir pour « conséquence de le faire déclarer irrecevable et par suite « de faire supporter les dépens par la victime de cette « faute ; qu'en conséquence, pour sauver ce principe de « recevabilité, mais *faute de pouvoir mesurer le préjudice « moral réellement souffert*, il convient *d'accueillir théo- « riquement* ces sortes de demandes, mais de n'allouer à « celui qui les forme qu'*un chiffre de dommages-intérêts « purement symbolique*, assurant en outre la *condamna- « tion aux dépens* du défendeur, lequel ayant commis un « délit ne doit pas sortir du délit complètement indemne ».

On peut remarquer que le dernier membre de phrase qui insiste sur l'existence d'un délit et sur le fait que l'auteur de ce déilt ne doit pas en sortir indemne, semble s'inspirer d'une certaine idée de pénalisation du coupable. La fonction symbolique des dommages-intérêts aurait donc quelques liens avec la fonction pénale qu'on leur attribue parfois.

Il n'est pas étonnant que les tribunaux administratifs aient de leur côté exploité cette idée d'une manière encore plus systématique. *Le Conseil d'Etat* ayant toujours refusé d'accorder une indemnité en réparation d'un préjudice moral en prétextant une impossibilité d'évaluer ledit préjudice en argent, et ce malgré la reconnaissance de son existence, *a trouvé dans la fixation de l'indemnité au franc symbolique un moyen d'offrir une « réparation morale » à la victime.*

Les arrêts sont nombreux où cette solution a trouvé application. Qu'il suffise de rappeler les arrêts rendus en matière de sonneries de cloches (1), en matière d'atteintes à la réputation (2), en matière de propriété littéraire et artistique (3). Bien souvent même les conclusions de la

(1) Abbé Perpère, C.E. 12 juillet 1912 ; abbé Belloncle, C.E. 7 mars 1933.
(2) Dlle Ducassé, C.E. 21 février 1936.
(3) Bureau international d'édition musico-mécanique, C.E. 5 mai 1939.

requête ne tendent pas à autre chose qu'à obtenir ce franc symbolique, à tel point les idées se sont orientées dans ce sens. Il en était ainsi dans l'arrêt abbé Belloncle rendu par le Conseil d'Etat le 7 mars 1933. La même tendance se manifeste d'ailleurs devant les tribunaux judiciaires si l'on en croit les termes d'un très récent arrêt de la Cour d'Appel de Dijon du 25 juillet 1946 (1), rendu en matière de représailles commises à l'égard de certaines personnes ayant collaboré avec l'ennemi sous l'occupation. Il s'agissait d'une jeune fille qui avait été publiquement menacée d'être tonsurée et dont l'honorabilité avait été reconnue ouvertement par la suite par les auteurs de la menace. L'arrêt fait remarquer que « les appelants n'invoquent aucun préjudice matériel, qu'ils demandent seulement, aux termes de leur exploit introductif d'instance... une *réparation morale, non indemnitaire, mais exemplaire* et dont la valorisation leur paraît impossible. »

Sur ce point la concordance des solutions retenues par les deux ordres de juridiction est bien nette. Et il ne paraît pas téméraire d'affirmer que la réparation symbolique prendra surtout devant les tribunaux administratifs une extension de plus en plus grande dans l'avenir, précisément parce qu'elle permet de faire revêtir à la réparation un caractère moral et non plus pécuniaire.

Mais *si cette solution est parfaitement justifiée dans certaines hypothèses, il est hors de doute qu'elle est totalement insuffisante dans certaines autres et il faut se garder d'en abuser sous peine de ruiner le principe même de la réparation.* Ceci nous amène à envisager la troisième solution, celle qui consiste à attribuer à l'indemnisation un caractère satisfactoire.

(1) Gaz. Pal. 1946, J. p. 206.

PARAPRAPHE III

La fonction satisfactoire des dommages-intérêts

L'ingéniosité de la théorie de la fonction symbolique des dommages-intérêts, alliée à sa facilité d'application, ne doit pas être une source d'erreur ou de malentendu. La majorité des cas pose des problèmes beaucoup plus complexes que la théorie de la fonction symbolique est impuissante à résoudre.

Si le préjudice causé à un représentant du culte à l'occasion d'une sonneries de cloches pour un enterrement civil est de nature à être réparé au moyen de l'octroi d'un franc symbolique, il est d'autres préjudices moraux dont la gravité et les conséquences s'accomoderaient mal d'une solution aussi simple. On conçoit difficilement qu'un tel procédé soit suffisant pour atténuer la douleur causée par la perte définitive d'un être cher ou par des souffrances physiques revêtant un caractère d'exceptionnelle gravité.

Aussi est-il nécessaire de chercher ailleurs le moyen propre à réparer un tel tort. L'homme ne possédant pas le pouvoir de faire revivre les disparus ou de supprimer les douleurs ressenties dans le passé, force lui est de recourir au seul moyen qui lui reste d'apaiser ses souffrances, c'est-à-dire l'argent.

Et c'est dans un jugement du *tribunal civil de Meaux* du 29 janvier 1920 que nous trouvons les termes les plus adéquats et les mieux choisis pour exprimer cette pensée :

« *Attendu qu'un ennui ou même une douleur peuvent* « *être sinon réparés, du moins atténués ou momentané-* « *ment oubliés, par une satisfaction d'un ordre quel-* « *conque et qu'ainsi on a été conduit à compenser cet* « *ennui ou même cette douleur par l'allocation d'une*

« *somme d'argent, qui, sans doute n'en fera pas dispa-*
« *raître les effets, mais, du moins, permettra de procurer*
« *la diversion constituant la seule compensation possible*
« *à une perte irréparable en elle-même.* »

Une multitude d'arrêts rendus par les tribunaux de l'ordre judiciaire sont aussi catégoriques (1). Les nuances qu'ils contiennent sont très instructives et suffisent à démontrer la facilité avec laquelle les juges tranchent les questions d'espèces, facilité née de la souplesse qui se dégage de cette théorie. Dans un jugement du tribunal de Commerce de la Seine du 31 octobre 1923, il est alloué avec une ironie mêlée de psychologie, *5 francs* de dommages-intérêts à un fils en raison du « trouble douloureux que la « perte d'une affection aussi *incommensurable* que « celle d'une mère cause pour lui », en raison de circonstances intrinsèques de l'affaire, défavorables au requérant et sur lesquelles il n'est pas besoin d'insister.

Lorsqu'ils admettent le principe du droit à réparation en cas de préjudice moral, les tribunaux administratifs tiennent également compte de toutes considérations tant objectives que subjectives, bien entendu dans la mesure où faire se peut. Et le Conseil d'Etat en matière de préjudice à caractère mixte ou assimilé, fait une large application de cette théorie de la fonction satisfactoire des dommages-intérêts. Qu'il nous suffise de rappeler certains arrêts marquants tels que l'arrêt Delpech du 20 janvier 1911, l'arrêt Guinot du 25 juillet 1919, l'arrêt Echardon du 21 juillet 1937, la décision Sudre en date du 9 déc. 1936 et l'arrêt Morell du 24 avril 1942.

De toute cette jurisprudence il ressort que les *tribunaux administratifs ont fait une large application de l'idée de satisfaction en matière de dommage mixte.*

(1) Trib. Civ. Meaux, 29 janvier 1920, D. 1920.2.137 note Lalou ; Paris, 10 mars 1920, D. 1920.2.137 note Lalou ; Paris, 19 juin 1929, Gaz. Pal. 1929.2.365 ; Paris, 29 janvier 1931, D.H. 31, p. 138 ; Seine, 18 janvier 1933, Gaz. Pal. 1933.1.651 ; Pau, 14 octobre 1937, S. 1938.2.96.

TROISIÈME PARTIE

Essai d'explication du caractère restrictif de la Jurisprudence administrative

---

Quelle qu'instructive que puisse être l'étude des différents cas d'espèces tranchés par les tribunaux, il est peut-être encore plus intéressant de chercher à extraire des arrêts rendus, les principes qui forment leur base et constituent en même temps leur lien. Il est, en effet, indispensable de connaître les motifs dont les tribunaux administratifs s'inspirent pour rendre leurs décisions dans le sens que l'on sait. Ces motifs expliquent, en grande partie, la différence fondamentale qui existe entre les arrêts rendus par les tribunaux judiciaires et ceux rendus par les tribunaux administratifs en matière de préjudice moral.

Il nous faudra donc tout d'abord examiner l'attitude des tribunaux administratifs vis-à-vis des objections formulées contre le principe de la réparation pécuniaire du préjudice moral. Après quoi, le souci primordial qu'a le Conseil d'Etat de ménager les finances publiques sera mis en lumière. Nous pourrons enfin faire état de la réserve marquée du Conseil d'Etat à l'égard du point de vue moral dans d'autres domaines que celui de la responsabilité.

SECTION I

Raisons tirées des diverses objections formulées contre le principe de la réparation pécuniaire du préjudice moral

Les adversaires de la réparation du préjudice moral sont nombreux, et non moins nombreuses sont les objections qu'ils ont formulées contre le principe de la réparation.

On fait revivre la vieille formule latine « *Liberum corpus nullam recepit œstimationem* » (1). Ces différentes objections se sont présentées aussi bien devant les tribunaux administratifs que devant les tribunaux judiciaires. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion d'en citer quelques unes : il reste néanmoins nécessaire de les grouper et d'en examiner la valeur respective. Bien entendu, elles sont de nature et de valeurs très différentes. Aussi peuvent-elles être classées en deux catégories :

— Les objections de base.

— Les objections secondaires.

(1) Dig. 9, 3, 7 in fine.

PARAGRAPHE I

Les objections de base

Elles sont au nombre de deux :

— La douleur ne serait pas chiffrable.

— La réparation pécuniaire de la douleur serait contraire aux principes de la morale.

1. — LA DOULEUR NE SERAIT PAS CHIFFRABLE

La certitude de l'existence de la *douleur ressentie par une personne* n'est pas de nature à lui donner droit à elle seule à une réparation pécuniaire. En effet, l'*appréciation en argent* d'un bien dont la valeur varie avec les individus et avec les circonstances est chose bien difficile, pour ne pas dire *impossible*. En somme l'honneur et l'affection, par exemple, peuvent-ils se réduire à une certaine somme de monnaie ? Pourquoi vouloir remplacer par de l'argent des biens qui sont inappréciables, qui échappent à la commune mesure de tous les autres ? Le domaine de l'arbitraire paraît très étendu en la matière et si l'équité commande la réparation, on se heurte à une impossibilité en droit positif. C'est un domaine qui semble dépasser les forces de la justice humaine.

Il semble bien que ce soit là que la jurisprudence administrative soit venue chercher son meilleur argument pour repousser les demandes de dommages-intérêts formulées par des victimes de préjudices moraux.

De nombreux arrêts, déjà cités, redisent à l'envie que le préjudice matériel est « le seul qui soit susceptible d'être évalué en argent ».

Or il est curieux de constater que les tribunaux judiciaires ont relégué depuis longtemps cette objection au

rang des choses désuètes. Les tribunaux civils et la Cour de Cassation procèdent couramment à des évaluations de préjudice moral. En outre, quand en présence d'un dommage mixte, c'est-à-dire présentant le double caractère matériel et moral, le Conseil d'Etat alloue des dommages-intérêts à la victime, destinés à couvrir *tout le préjudice*, le juge est bien contraint de prendre une base quelconque pour opérer, sinon en droit, du moins en fait, une ventilation entre les deux chefs de responsabilité. D'où provient donc cette hostilité marquée du Conseil d'Etat ?

Il est bien certain que la douleur répugne à être évaluée. Il est impossible de dire combien vaut la douleur causée à un père par la mort de son enfant. Mais poser ainsi le problème équivaut à le déplacer C'est moins le prix de la douleur que les juges ont à rechercher que la somme nécessaire à l'atténuer et à la faire disparaître. Bien entendu, il reste toujours un élément d'arbitraire mais « *l'arbitraire est ici dans la nature des choses* » (1).

L'arbitraire existe aussi en matière de dommage matériel. Même dans ce cas, le chiffre de l'indemnité est une moyenne que les juges acceptent eux-mêmes souvent comme une transaction.

On peut donc affirmer qu'*il n'y a pas d'impossibilité d'apprécier mais seulement difficulté*. Et la difficulté ne doit pas être une raison suffisante pour refuser de réparer. Il serait souhaitable que les tribunaux administratifs, à l'exemple des tribunaux judiciaires, se convainquissent de cette nécessité, tout au moins dans les cas présentant un caractère de gravité suffisant.

(1) Laurent *Principes du droit civil*, t. 20, n° 395.

2. — La réparation pécuniaire de la douleur serait contraire aux principes de la morale

A première vue, la réparation pécuniaire de la douleur éprouvée par celui qui perd un être cher est quelque chose de choquant au point de vue moral. Essayer de placer un tas d'or devant une personne pour calmer sa peine semble dégradant pour certains. L'aboutissement normal de l'action va être l'appât du gain qui va tout primer et faire naître ou renaître les affections comme par enchantement.

Ce point de vue ne semble pas avoir été pris en considération par les tribunaux. Il n'existe pas d'arrêt qui se refère à cette objection pour repousser une demande d'indemnité en cas de préjudice moral. C'est juste, car, comme précédemment, le problème est légèrement déplacé. L'indemnité doit être envisagée non comme le prix de la douleur mais comme un moyen de l'atténuer en lui procurant un dérivatif.

Comme le dit très bien M. Dubois (1), « *le soulagement de la douleur n'implique pas sa prostitution* ».

Paragraphe II

Les objections secondaires

Quatre objections secondaires peuvent être formulées contre le principe de la réparation pécuniaire du préjudice moral.

(1) *Prœtium doloris*, Thèse, Lyon 1935, p. 59.

1. — La victime serait dans l'impossibilité de prouver sa douleur

La douleur est caractérisée par sa subjectivité, son intimité. *L'extériorisation de cette douleur n'est pas un critère suffisant pour en déterminer l'intensité avec certitude. Elle n'est même pas suffisante pour en prouver l'existence.* En principe il est donc impossible de faire la preuve de l'existence de la douleur morale. Penser autrement serait violer la règle qu'on ne peut se créer de titre à soi-même.

La réponse des tribunaux est très nette. Aucun ne nie, en principe, l'existence de la douleur dans des cas où l'homme moyen, le « bon père de famille » du Code Civil serait amené à la ressentir. *Il serait d'abord absurde de prétendre* a priori *qu'une mère n'éprouve aucune douleur à la mort de son fils.* Cependant, et bien que cette base ne doive jamais faire défaut dans les cas où le juge ne possède aucun élément d'appréciation de la douleur, ce qui est fort rare, il faut bien admettre que ce critère du type abstrait d'individu en matière d'appréciation du préjudice moral, est loin de valoir le « bon père de famille » qui apprécie le degré normal de prudence et l'usage rationnel d'une chose. Aussi le juge, en général, ne se prive pas *d'examiner chaque cas particulier* et de motiver sa décision au moyen de faits précis qui le conduisent à s'écarter dans un sens ou dans l'autre de la notion de « douleur normale ». C'est justice.

Mais admettre l'existence de la douleur n'équivaut pas à en assurer la réparation. Aussi, si les tribunaux judiciaires font la liaison entre les deux, les tribunaux administratifs se contentent parfois de constater l'existence du préjudice sans allouer aucune indemnité à la victime.

2. — Le préjudice moral est trop grand pour pouvoir être réparé

Il est admis communément que la vie est à tel point un trésor que toutes les richesses du monde ne sauraient en fournir un équivalent. Le dommage causé serait donc irréparable. Et la conclusion se trouve dans la formule latine : « *Impossibilium, nulla obligatio* ».

Il faut remarquer que cette opinion, bien que troublante dès l'abord, est en définitive bien spécieuse. En effet, ce raisonnement conduirait à laisser un incurable sans soins. On ne peut bien certainement pas recréer ce qui est disparu, mais on peut essayer de soulager la douleur.

D'autre part, le préjudice résultant du décès d'un être cher n'est pas le seul préjudice moral qui puisse exister. Les troubles dans les conditions d'existence, les atteintes à la réputation, les souffrances physiques sont bien des préjudices moraux, tout au moins en partie, et il semble bien audacieux de dire qu'ils sont trop grands pour pouvoir être réparés.

Ni les tribunaux judiciaires, ni les tribunaux administratifs ne se sont arrêtés à cet argument. Et les derniers, en particulier, expliquent leur refus d'indemniser, non parce qu'ils estiment le dommage trop grand pour être réparé, mais parce que, à leur avis, il n'est pas susceptible d'être évalué. Ce qui n'est pas la même chose.

3. — Il serait impossible de limiter d'une façon non arbitraire le nombre des personnes qui ont droit a une indemnité

Le décès d'une personne sème la douleur chez tous ceux qui avaient pour elle une affection véritable. Or, cette affection n'est pas seulement le monopole du conjoint, des parents et des alliés. Les amis même peuvent

se plaindre de la douleur que leur cause la perte d'une personne.

Un décès peut donc déclencher une multitude de demandes d'indemnités. On peut penser limiter le nombre des personnes admises à intenter une action en indemnité. Mais n'est-ce pas là compromettre le système tout entier ? Tout bien pesé, il ne le semble pas, car aller jusqu'à admettre la recevabilité d'une action fondée sur l'amitié aboutirait à une condamnation beaucoup plus rapide du système. *Il faut donc limiter le nombre des personnes qui ont droit à une indemnité.*

Cependant la limitation sera, dans ce cas, arbitraire.

L'objection est évidemment importante. Il est, en effet, très difficile de limiter le nombre des personnes qui peuvent invoquer le préjudice d'affection. Mais l'arbitraire existe dans bien d'autres domaines sans que pour cela on oppose un refus systématique d'envisager une solution. En outre, l'objection est basée sur le préjudice d'affection résultant de la disparition d'un être aimé. Mais nombreux sont les autres cas où le préjudice moral provient d'une autre source et où l'objection ne joue pas.

C'est bien ainsi que l'entend la jurisprudence tant des tribunaux judiciaires que des tribunaux administratifs, ainsi que nous l'avons vu précédemment.

4. — L'indemnité constituerait pour la victime un enrichissement sans cause

Lorsque le juge alloue des dommages-intérêts à la victime d'un préjudice purement moral, la somme qu'elle reçoit grossit son patrimoine. Cette augmentation n'a pas pour équivalent un appauvrissement antérieur. Or, c'est un principe de notre Droit que nul ne doit s'enrichir injustement. La victime en question s'enrichit donc injustement. On dirait aujourd'hui qu'il y a un bénéfice illicite.

Il semble que l'erreur fondamentale de cette argumentation fallacieuse réside dans le fait que l'on a une idée trop étriquée du patrimoine. En effet, l'évolution des idées conduit à penser qu'en plus de son patrimoine physique, tangible, l'homme possède un autre patrimoine, moral celui-là et composé de biens immatériels tels que l'affection, l'honorabilité, la réputation, etc... Envisagé *lato sensu*, le patrimoine de l'homme aurait donc une double nature, l'une matérielle, l'autre morale. Et rien n'empêche de penser que l'atteinte au patrimoine moral ne puisse être compensée par une réparation intéressant le patrimoine matériel. Cette solution à le mérite d'aboutir à la réparation de tout dommage causé à autrui, principe qui devrait tendre à s'imposer progressivement en droit administratif comme en droit civil

On ne peut donc plus parler d'enrichissement sans cause puisqu'on ne fait que rétablir un équilibre. Les tribunaux ne se sont d'ailleurs jamais attardés à cette objection.

Quantité d'autres arguments ont été présentés à seule fin de ruiner le principe de la réparation du préjudice moral On a dit que l'indemnité profitait souvent non à la victime, mais à ses créanciers. On a même été jusqu'à prétendre qu'il était inutile de réparer le préjudice moral à cause du caractère passager de la douleur et de ses effets bienfaisants. Il semble bon d'ailleurs de s'arrêter là, si l'on ne veut pas tomber dans le déraisonnable.

Au total, et quoique parfois posant des problèmes délicats, les objections formulées contre le principe de la réparation n'ont pas été retenues dans leur ensemble par la jurisprudence administrative. Une seule est souvent utilisée, celle de l'impossibilité d'évaluer la souffrance.

Il est bien évident que le problème de l'évaluation pécuniaire du préjudice moral est rebutant. Mais il s'est posé à bien d'autres moments et sur des questions bien

différentes et a toujours été résolu. Il ne faudrait pas tirer de cette difficulté un argument pour se soustraire aux conséquences de la responsabilité sous prétexte que le préjudice causé est irréparable. Ne pouvoir faire mieux ne doit pas être un prétexte pour ne rien faire du tout.

SECTION II

Raison tirée de la Science de l'Administration : souci de ménager les Finances Publiques

Si le juge civil a pour seul rôle d'arbitrer les conflits nés entre des personnes privées, la tâche du juge administratif est incomparablement plus délicate. Ce dernier, en effet, arbitre les litiges existant entre une personne privée et une collectivité publique qui est, la plupart du temps, l'Etat lui-même.

Lorsque, reconnaissant que l'Etat a engagé sa responsabilité vis-à-vis d'un particulier, le juge administratif délibère pour fixer le montant de l'indemnité compensatrice du dommage causé, une double obligation s'impose à lui : réparer équitablement le dommage en question et sauvegarder en même temps les intérêts du patrimoine commun des individus dont l'ensemble constitue la Nation. Il est, en effet, le gardien des Finances Publiques. Cette double tâche le conduit inévitablement à une extrême prudence. La moindre légèreté de sa part pourrait avoir pour résultat une hémorragie des deniers publics.

Il n'est pas douteux, en définitive, que le juge administratif, fortement impressionné par les conséquences de la reconnaissance par le juge civil du droit à indemnité pour les victimes d'un préjudice moral, se soit abstenu volon-

tairement d'entrer dans cette voie libérale, dans le but de ne pas grever trop lourdement le Trésor Public.

Cette préoccupation du Conseil d'Etat explique les conditions et les limites à la responsabilité de l'Etat même pour dommage matériel.

SECTION III

Raison tirée de la réserve du Conseil d'Etat touchant le point de vue moral dans d'autres domaines que celui de la responsabilité

Plusieurs raisons ont été exposées qui ont une influence directe sur l'attitude restrictive de la jurisprudence administrative concernant la réparation du préjudice moral. Peut-être en existe-t-il une autre, moins apparente.

En effet, en élargissant l'horizon de cette étude, on est amené à constater que *notre domaine de la responsabilité n'est pas le seul où le Conseil d'Etat se trouve face à face avec le point de vue moral.* Dans le domaine de l'excès de pouvoir, il suffit de citer, à titre de témoignage, les cas concernant l'exercice du droit de police à l'égard des spectacles de curiosité, des publications, des manifestations extérieures du culte et de l'esthétique.

On remarque alors une sorte de pudeur du Conseil d'Etat dans l'examen de ces cas où le point de vue moral tient une place importante. Il n'envisage alors que la vie sociale dans ses manifestations extérieures et sans prétendre pénétrer dans son intimité.

La vérification en est d'ailleurs facile. Maurice Hauriou, dans son Précis Elémentaire de Droit Administratif (1),

(1) 4e édition 1938, p. 34.

affirme que « l'ordre que les administrations publiques « ont pour but de maintenir est l'*ordre matériel* ». C'est dans ce domaine de la police qu'apparaît de façon très nette la réserve du Conseil d'Etat vis-à-vis du point de vue moral. Les autorités administratives se doivent de pourchasser le désordre dans ses manifestations extérieures, dans les lieux publics. Mais elles n'ont aucune prétention pour la réalisation de l'ordre moral à l'intérieur de la conscience des individus.

En effet, les autorités de police ne disposent pour le maintien de l'ordre que de moyens matériels. Si elles en usaient pour maintenir l'ordre moral, on aurait tôt fait d'aboutir à une inquisition intolérable.

Tout acte de police doit donc être motivé par un trouble ou une menace de trouble à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publique. Ce trouble doit être d'ordre matériel. L'ordre public, au sens de la police, est l'ordre matériel, l'ordre moral n'étant pas pris en considération. Cependant, *la police est amenée à s'occuper de l'ordre moral lorsque ce désordre doit fatalement entraîner un désordre matériel.* La police des mœurs est en partie basée sur cette idée : elle tient compte du désordre des mœurs, parce que ce désordre peut être une source d'atteintes à l'ordre matériel.

Ce point de vue trouve sa confirmation dans les multiples domaines où la police trouve lieu de s'exercer. En effet, la police a pour objet de protéger certaines libertés reconnues aux individus par la loi, comme par exemple la liberté de réunion, la liberté de la presse, la liberté des cultes. Mais elle se doit, d'autre part, de les protéger dans le cadre général de l'ordre public. En d'autres termes, les pouvoirs de police doivent se manifester au cas où l'exercice de ces libertés serait de nature à troubler l'ordre matériel.

Les principaux domaines où ces règles trouvent appli-

cation sont ceux des spectacles de curiosité, des revues et publications, des manifestations extérieures des cultes, et même celui de l'esthétique. Nous les examinerons succinctement en remarquant que dans tous ces cas, le souci primordial du Conseil d'Etat est de contribuer à la sauvegarde de l'ordre public matériel, même dans le cas où le point de vue moral est envisagé.

Paragraphe I

Les spectacles de curiosité

Le Conseil d'Etat entend considérer « l'hygiène morale » des individus, en ce que cette hygiène morale pourrait troubler l'ordre matériel. L'arrêt du Conseil d'Etat « *Club Indépendant Sportif Châlonnais* » du 7 novembre 1924 (1) en fournit une preuve. Le club en question avait formé un recours en annulation contre un arrêté du maire de Châlons-sur-Marne, interdisant sur le territoire de sa commune les combats ou exhibitions de boxe. Saisi de ce recours, le Conseil d'Etat refusa d'annuler l'arrêté en considérant que le maire n'avait pas fait un usage abusif de ses droits et qu'il s'était fondé, entre autres, sur le caractère brutal et parfois sauvage de ces combats qu'il regarde comme *contraire à l'hygiène morale*.

Il est en effet fréquent que de tels combats revêtent un caractère de brutalité extrême et déchaînent les passions de la foule des spectateurs, mettant en péril l'ordre matériel que les autorités de police ont pour but de maintenir. Il est donc bien net que la notion de sauvegarde de l'hygiène morale a été retenue par le Conseil d'Etat non pas comme un but, mais comme un moyen d'éviter un désordre matériel possible.

(1) Réc. p. 131.

PARAGRAPHE II

Les Revues et Publications

La matière des revues et publications contient de réelles analogies avec celle des spectacles. Ici, également les mêmes principes ont reçu les mêmes applications. Les autorités de police peuvent interdire la vente ou l'exposition de certaines publications dont la lecture serait de nature à faire naître un état d'esprit chez les individus qui les pousse à porter atteinte à l'ordre public. Dans un *arrêt Société Publication Zed,* du 29 janvier 1937 (1), le Conseil d'Etat refusa d'annuler l'arrêté d'un maire qui interdisait l'exposition publique ainsi que la vente ou l'offre sur la voie publique d'un journal décrivant des crimes et des scandales. La Haute Assemblée s'appuyait sur ce fait que les motifs invoqués par le maire ne pouvaient être regardés comme étrangers à l'ordre public et justifiaient l'interdiction prononcée.

M. Waline (2) en déduit que la jurisprudence administrative a tendance à admettre que l'ordre public comprend non seulement l'ordre matériel, mais aussi l'ordre moral. Il nous semble que sous cette forme cette assertion ne soit pas complète. Il faudrait, à notre sens, dire que si l'ordre moral est pris en considération par le Conseil d'Etat, c'est bien parce qu'il conserve des liens étroits avec l'ordre matériel et que certains désordres moraux entraînent fatalement des désordres matériels. Et c'est ce qui explique la prudence du Conseil d'Etat pour tout ce qui a trait à ces questions.

(1) D.P. 1938.3.8.
(2) *Manuel élémentaire de droit administratif,* 1946, p. 241.

PARAGRAPHE III

Les manifestations extérieures des Cultes

La liberté de conscience et des cultes a été proclamée par la loi du 9 décembre 1905, dont l'article premier est ainsi conçu : « La République assure la liberté de cons- « cience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous « les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »

Bien que le nombre des litiges relatifs à la liberté des cultes soit en nette régression depuis de nombreuses années, la question mérite cependant un bref examen.

Est donc réputée illégale toute mesure de police portant atteinte à la liberté de conscience et à celle des cultes.

En décidant, par exemple, que les offices, prières et exercices religieux ne pourront être annoncés qu'à une seule reprise (deux le dimanche), le maire porte atteinte au libre exercice du culte. (C. E. 4 janvier 1936. Chizot.)

Une commune ne peut légalement se prévaloir de sa qualité de propriétaire pour faire obstacle à ce que soient suivies les traditions religieuses concernant les cloches, notamment à ce que soient gravées sur celles-ci, les emblèmes ou inscriptions accoutumées et à ce qu'il soit procédé à leur consécration ou à leur bénédiction en conformité des règles liturgiques. (C. E. 8 février 1933. *Boumanne* DH. 1933. 208 — Rec. p. 164).

Le seul motif pouvant être invoqué valablement à l'appui de l'interdiction d'une procession est la crainte de désordres sur la voie publique à l'exclusion de toute autre considération, telle par exemple que les nécessités de la circulation (C.E. 4 décembre 1925. Charton DH. 1926. 121 — Rec. p. 972.)

La question des troubles est presque toujours soulignée

par le Conseil d'Etat. Ce dernier a précisé, par exemple, qu'il y a présomption qu'une procession traditionnelle ne saurait susciter de troubles (C.E. 31 janvier 1931. *Renaux*. Rec. p. 113), sauf preuve contraire, bien entendu. Il ne peut s'agir en l'espèce que de troubles matériels.

Paragraphe IV

L'esthétique

Si les autorités de police ont pouvoir pour agir dans l'intérêt de l'ordre public, elles ne peuvent, en principe, agir dans celui de l'esthétique, sauf dans les cas prévus limitativement par la loi. Or il semble que ce principe ait été mis en échec par un arrêt récent qui paraît reconnaître aux autorités de police le droit de sauvegarder l'esthétique. Il s'agit de l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 23 octobre 1936 (*Union Parisienne des Syndicats de l'Imprimerie* D.H. 1937. 6. — Rec. p. 306). Un préfet de police avait interdit la distribution gratuite de prospectus, écrits ou imprimés sur la voie publique, dans un périmètre très étendu de Paris. Bien que l'arrêt du préfet de police ait été annulé, il ressort des termes de l'arrêt que celui-ci peut prendre en vertu des pouvoirs généraux, les mesures que peuvent exiger le maintien de l'ordre et de la tranquillité et la sauvegarde de l'hygiène publique *et de l'esthétique*.

Il ne faut d'ailleurs pas attacher trop d'importance à une position qui manque de solidité. L'arrêt précité marque une tendance timide de la Haute Assemblée à englober l'ordre moral dans l'ordre public, tant est qu'on puisse assimiler la sauvegarde de l'esthétique à un point de vue moral pur.

En définitive, la réserve du Conseil d'Etat concernant

le point de vue moral en matière de police est très nette. Les tribunaux administratifs répugnent à envisager toute les questions qui sont d'ordre moral. Et ils ne les considèrent que contraints qu'ils sont d'assurer l'ordre matériel en ce que cet ordre matériel est parfois conditionné par l'ordre moral. Cette ligne de conduite, adoptée en matière de police, est à mettre en parallèle avec celle sur laquelle est basée la matière de la responsabilité de la Puissance Publique dans le cas particulier du préjudice moral. La constatation de cette unité de vue devait être soulignée.

CONCLUSION

« La sottise consiste à vouloir conclure », a dit Flaubert. Mais il ne servirait à rien de s'être aventuré dans l'étude d'une telle matière si, à l'exemple du marin, on ne faisait pas le point.

Au fur et à mesure des recherches, de multiples difficultés se sont présentées, qui n'apparaissaient pas au premier abord. Après la distinction du préjudice moral et du dommage matériel, nous avons été contraint d'envisager l'existence d'un dommage mixte et d'un préjudice qualifié non matériel. De là découle la difficulté première, dont nous avons parlé, de condenser la question de la réparation du préjudice moral.

Cette étude voulant être avant tout positive, donc basée sur les résultats acquis à ce jour, nous sommes immanquablement amenés à dire que *les tribunaux administratifs n'indemnisent pécuniairement que le préjudice mixte.*

Déjà M. Ganot, en 1924, affirmait : « Le préjudice moral n'est pas réparé en France : l'idée en est admise, c'est tout. »

On en revient ainsi au principe si souvent posé et à tel point qu'il en est devenu un lieu commun, suivant lequel il existe bien une opposition fondamentale entre la jurisprudence civile qui admet la réparation pécuniaire du préjudice moral et la jurisprudence administrative qui s'y refuse obstinément.

Nous pensons avoir suffisamment justifié cette opinion. La preuve réside dans les termes mêmes des arrêts rendus en matière de préjudices exclusivement moraux, où il est inlassablement répété qu'ils ne peuvent donner lieu à une réparation pécuniaire du fait de l'impossibilité d'évaluer la douleur morale.

Mais alors pourquoi relève-t-on dans certains autres le principe diamétralement opposé qui consiste à parler du « préjudice moral dont il est juste que la victime obtienne réparation » ? Nous ne voyons pas, pour notre part, le lien qui unit ces deux affirmations. On peut seulement en fournir une explication résidant dans le fait que les juges sont pénétrés de l'idée qu'il est « naturel » que la victime d'un dommage de quelque nature soit-il, soit indemnisée, mais que d'autres considérations le portent à chercher un moyen de s'y soustraire.

Il est temps, semble-t-il, après une période de tâtonnements, de s'orienter définitivement dans un sens ou dans l'autre. Vouloir persévérer obtinément dans cette double voie serait pour le moins qu'on puisse dire persévérer dans l'illogisme le plus complet. Le résultat premier serait l'affaiblissement de la maxime « *Res judicata pro veritate habetur* ». Il ne suffit pas de constater l'existence d'un préjudice et de se refuser à le réparer sous prétexte qu'on ne peut trouver un équivalent de la douleur dans une somme de monnaie. Le même problème se pose à l'occasion de certains dommages matériels et il a toujours été résolu. L'intérêt moral qui s'y attache ne doit pas être méconnu. Il n'est pas question bien entendu de vouloir faire admettre aux juges administratifs qu'il faille indemniser sans frein. Il est naturellement nécessaire de limiter le nombre des actions ainsi que le montant des indemnités : ce doit être d'ailleurs un des nobles soucis dont les juges doivent se convaincre. *Les intérêts pécuniaires du Trésor public ne sont pas à négliger,* bien au contraire. La collec-

tivité ne doit pas être lésée au profit de quelques-uns, de façon désordonnée. Mais il ne faudrait pas que cette préoccupation devint envahissante au point d'aboutir au rejet voilé mais effectif de toutes les demandes d'indemnisation. Il est aujourd'hui admis que la collectivité se doit de réparer les inégalités qui se produisent de son fait dans la personne de l'un de ses membres. Et l'on pourrait transposer ici en la rectifiant cette parole d'un économiste français (1) : « L'argent doit être l'esclave du commerce et non son tyran ».

Force nous est donc de tenir la conception de M. Bonnard (2) pour exacte, suivant laquelle « *le dommage moral* « *donne lieu à réparation s'il entraîne un dommage maté-* « *riel.* Pour les parents et enfants de la victime, ce n'est « pas la douleur causée par la perte de leur auteur qui « est réparé, c'est le trouble et le dommage apporté à leurs « conditions d'existence » (3). Et M. Waline (4) emploie une formule à notre sens criticable, quand il estime qu'« au- « jourd'hui le Conseil d'Etat indemnise le dommage moral « et qu'il se refuse toutefois d'indemniser les souffrances « physiques ». Cette affirmation est inexacte à notre avis pour sa première partie et elle est devenue fausse pour la seconde (5).

(1) Boisguilbert.

(2) Droit administratif, édition de 1943.

(3) Cf. un arrêt récent très net sur ce point du 29 déc. 1944, ville de Rouen (Réc. p. 334). Il s'agissait d'un cas où un véhicule du service de voirie d'une commune avait renversé une personne et entraîné sa mort. La faute du conducteur était évidente. Le Conseil d'Etat considéra que « la douleur morale retenue par le Conseil de Préfecture comme fonde- « ment des indemnités qu'il avait allouées au sieur X... et à ses enfants « mineurs ne constituait pas un dommage susceptible d'être réparé en « argent et que les intéressés avaient seulement droit à la réparation du « préjudice qu'ils avaient éprouvé tant en raison de la perte matérielle « qu'ils avaient subi du fait du décès de leur épouse et mère que du « trouble apporté à leurs conditions d'existence ».

Voir également C.E. 18 juin 1943, Consorts Lefaure, Réc. p. 407 en sommaire.

(4) *Manuel élémentaire de droit administratif.*

(5) Cf. supra, arrêt Morell du 24 avril 1942 ; Michellet du 7 avril 1941,

Le fait est symptomatique à ce point que certains commissaire du gouvernement tirent en quelque sorte la sonnette d'alarme quand l'occasion leur en est donnée. C'est le cas en particulier du commissaire du gouvernement M. Léonard, qui, dans ses conclusions dans l'affaire Morell (1) retrace l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de préjudice moral. Il souligne que la notion de matérialité du dommage est celle qui a permis au Conseil d'Etat de localiser ses efforts, mais qu'elle est largement dépassé depuis le moment où il a octroyé le franc symbolique en raison d'un préjudice moral, *ce qui implique la reconnaissance du droit à réparation de la victime et non plus seulement la constatation de l'existence d'un préjudice* (cf arrêts Abbé Belloncle, Demoiselle Ducassé, etc...). Ceci équivaut donc à reconnaître que la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée lorsque le dommage causé par elle est purement moral. Mais dira-t-on, il s'agit là d'une condamnation de principe et ce qu'il faut contester, c'est l'aptitude de l'argent à réparer une atteinte morale : le problème n'est donc pas résolu. « Pour notre part, affirme M. Léonard, nous pen-
« sons que *c'est se faire là une vue un peu trop simpliste*
« *et idéale de la nature humaine que de dénier à l'argent*
« *tout rôle réparateur ou tout au moins compensateur*. Et
« n'est-ce pas aller trop loin que de rejeter ce mode de
« réparation dès l'instant que vous ne disposez d'aucun
« autre ? ». Cette question fait penser à la remarque de l'écrivain : « Il ne faut parfois qu'une jolie maison dont
« on hérite, qu'un bon cheval ou un joli chien dont on se
« trouve le maître, qu'une tapisserie, qu'une pendule, pour
« adoucir une grande douleur et pour faire moins sentir
« une perte » (2).

Ces considérations qui peuvent paraître d'un matéria-

(1) C.E. 24 avril 1942. R.D.P. 1943.80 note Bonnard.
(2) La Bruyère, *Caractères*, chapitre XI : de l'homme.

lisme exagéré sont à tel point senties par les juges que derrière un refus systématique, ceux-ci cèdent à leur désir d'équité en procédant à une appréciation plus large de certains chefs du dommage ou en usant de détours comme ceux qui consistent à retenir les troubles de toutes natures apportés aux conditions d'existence des survivants. Parfois même le problème est abordé de front (cf. Sudre). Cependant la question reste en suspens et on ne peut sans certitude d'erreur affirmer que le préjudice moral fait l'objet d'une réparation véritable.

La morale de cette évolution, c'est que lorsqu'une juridiction se substitue au législateur carent, son œuvre est nécessairement fragmentaire et empirique.

Il faut cependant avouer que le Conseil d'Etat a eu la tâche plus malaisée que la Cour de Cassation du fait des difficultés sans nombre nées de la politique jurisprudentielle de la conciliation des droits de l'Etat avec les droits privés. Jusqu'à présent, somme toute, *il convient de juger favorablement toute cette jurisprudence.* Il faut d'abord lui être reconnaissante d'exister et d'avoir osé une chose qui aurait paru monstrueuse à l'origine, c'est-à-dire la *destruction de l'ancien principe de l'irresponsabilité de la puissance publique.* Les lacunes, les anomalies et même les incompatibilités qu'elle contient ne sont pas faites pour nous étonner, étant donné son développement récent et les difficultés de toutes sortes nées des circonstances. La matière est complexe, difficile à plier dans le cadre rigide de principes souvent étroits.

Malgré tout, il existe une loi de l'évolution. Et en l'absence de textes, *le rôle de la jurisprudence administrative* qui n'en est que plus grand, *doit tendre vers un but : organiser patiemment une situation confuse qui est la conséquence fatale du pouvoir discrétionnaire.* Puisque le problème de la responsabilité de la Puissance Publique a été résolu dans le sens que l'on sait, il faut savoir en tirer

hardiment les conséquences sans pour cela se départir de la sagesse nécessaire. Reconnaître l'existence d'un préjudice sans le réparer ne résoud pas le problème.

Ainsi que le note le doyen Hauriou (1) : « Visiblement « le Conseil d'Etat essaie de freiner dans la voie des « indemnités ; mais si le coup de frein qu'il donne est un « avertissement, il n'est pas une solution ».

Si la réparation ne s'impose pas en droit, elle s'impose en équité : c'est une considération qu'il serait vain de vouloir négliger. Comment admettre dans l'état de civilisation où nous sommes, que la puissance publique puisse, sans encourir aucune responsabilité, léser les sentiments les plus élevés et les plus nobles des individus, alors que la moindre atteinte à son patrimoine donne lieu à réparation. Ce serait oublier que l'action en responsabilité est le grand moyen de défense forgé par le Conseil d'Etat lui-même et donné au faible pour se protéger contre le fort. Ce serait refuser toute protection, justement dans les cas où cette protection est la plus justifiée. Ce serait supposer que le juge n'a point à s'occuper d'autre chose que des intérêts matériels. « Le plus curieux, constatent MM. Mazeaud, c'est « que ce soit justement au nom de la morale qu'on en « arrive à une pareille solution ».

Et nous voudrions terminer par cette belle pensée du procureur général Dupin (2) : « *L'erreur capitale dans toute cette affaire, c'est de croire qu'il n'y ait qu'un pré-* « *judice matériel et d'argent qui puisse donner lieu à une* « *action en dommages et intérêts. Citons par exemple des* « *cas graves, le cas d'assassinat ou de meurtre par acci-* « *dent. Ne voit-on pas des dommages et intérêts demandés* « *par le fils pour la mort de son père, par le père pour* « *celle de son fils, par la femme pour son mari ou son* « *enfant ? On dit peut-être qu'ici il y a encore un intérêt*

(1) Note Hauriou, S. 1927.3.105.
(2) Conclusions sous arrêt Cass. 15 juin 1833.

« *matériel ; que le père était le soutien de famille, que le* « *fils nourrissait son père et sa mère. Mais si l'inverse, si* « *le meurtre est sur un enfant, sur un vieillard qu'il fallait* « *nourrir, que sa faiblesse et ses infirmités rendaient à* « *charge sous le rapport des intérêts pécuniaires, il fau-* « *dra donc déclarer la mère ou le fils non recevables ; on* « *pourra donc en poussant le raisonnement dans ses consé-* « *quences, aller jusqu'à leur dire que loin de leur nuire,* « *on leur a rendu service ! Evidemment, c'est ici mécon-* « *naître la morale du droit : mettre l'argent à la place des* « *affections, à la place de l'honneur. Celui qui agit en* « *pareille matière, selon la belle expression de la loi* « *romaine, plaide la cause de la douleur :* CAUSAM AGIT « DOLORIS ».

Vu :
Le Président
L. CAVARÉ

Vu :
Le Doyen
André TRASBOT

Vu
ET PERMIS D'IMPRIMER
Rennes, le 17 novembre 1947
Le Recteur,
Président du Conseil de l'Université
P. HENRY

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

ALIBERT. — Le Contrôle Juridictionnel de l'Administration au moyen du Recours pour excès de pouvoir, 1926.

APPLETON. — Traité Elémentaire de contentieux administratif, 1927.

AUCOC. — Conférence sur l'Administration et le Droit Administratif, 3e éd., 1885.

BARTHÉLÉMY. — Traité élémentaire de Droit Administratif, 13e éd., 1933.

BONNARD. — Précis de Droit Administratif, 4e éd., 1943.

DUCROCQ. — Cours de Droit Administratif, 5e éd., 1877.

DUEZ. — La responsab. de la Puissance publique en dehors du contrat, 2e éd., 1938.

DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel, Tome III, 3e éd., 1930.

HAURIOU (Maurice). — Précis de Droit Administratif et de Droit Public, 12e éd., 1933.

HAURIOU (André). — Précis de Droit Administratif, 5e éd., 1943.

JÈZE. — Les Principes généraux du Droit Administratif, 3e éd., 1925-1930.

JOSSERAND. — Cours de droit civil positif français, 2e éd., 1933.

LAFERRIÈRE. — Traité de la Jurisprudence administrative et des recours contentieux, 2e éd., 1896.

LALOU. — La responsabilité Civile 2e éd. 1932.

MAZEAUD (H. et G.). — Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle, 3e éd., 1938.

ROLLAND (Louis). — Précis de Droit Administratif, 9e éd. 1947.

TEISSIER. — La responsabilité de la Puissance Publique 1906.

WALINE. — Manuel élémentaire de Droit Administratif, 4e éd., 1946.

II. — THÈSES

A. — *Droit Privé.*

DELMAS. — Le préjudice moral (Toulouse 1939).

DUBOIS. — Le Prætium doloris (Lyon 1935).

FILIPPI. — Le préjudice indirect (Lille 1933).
GANOT. — La réparation du préjudice moral (Paris 1924).
GIVORD. — La réparation du préjudice moral (Grenoble 1938).
MANTELET. — La réparation du préjudice moral (Paris 1907).
MARTIN-ACHARD. — De la réparation pécuniaire du tort moral (Genève 1908).
NICOLESCO. — La notion de dommage direct (Paris 1931).
RIPERT (Lucienne). — La réparation du préjudice dans la Resp. délictuelle (Paris 1933).
RIÉGERT (Mlle). — La notion de préjudice esthétique (Bordeaux 1937).
TRIBES. — Fondement et caractère de la répar. du préj. moral (Montpellier 1932).
VÉLICIU. — De la réparation pécuniaire du dommage moral (Paris, 1922).

B. — *Droit public.*

COLLIARD. — Le préjudice en droit administratif (Aix 1938).
GIÜLANI. — Le risque administratif devant la Jurisprudence et la législation (Lyon 1933).
GOLDENBERG. — Le Conseil d'Etat juge du fait (Paris 1932).
GUIRAUD. — La Police et l'Ordre Public (Paris 1938).
HÉBRAIL. — La responsabilité de l'Etat vis-à-vis des tiers en raison des dommages causés sans faute (Alger 1929).
ROUAST. — Du fondement de la responsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics (Lyon 1910).
SOURDOIS. — De l'évolution du fondement et de l'étendue de la responsabilité de l'Etat agissant dans l'exercice de la puissance publique (Bordeaux 1908).
TIRARD. — De la responsabilité de la puissance publique (Paris 1906).
VALAT. — Des dommages causés par les travaux publics (Montpellier 1915).

III. — ARTICLES ET NOTES

HAURIOU (Maurice). — Les actions en indemnité contre l'Etat. R.D.P. 1896, tome II, p. 51.
DELBEZ (Léon). — De l'excès de pouvoir comme source de responsabilité. R.D.P. 1932, p. 441.
DE BECQUE. — La réparation du préjudice moral R.D.P. 1944, p. 211.
Note Hauriou sous arrêt Demoreuil du 1er juillet 1927, S. 1927. 3. 105.
Note Paul de la Pradelle sous arrêt Franz et Charny du 20 nov. 1931, D. 1934. 3. 25.

Note Waline sous arrêt Sudre du 3 avril 1936 D. 1936. 3. 57.
Note Hauriou sous arrêt Demoiselle Rucheton du 11 mai 1928 S. 1928. 3. 97.
Note Bonnard sous arrêt Morell du 24 avril 1942. R.D.P. 1943. p. 80.
Note Achille Mestre sous arrêt Delouze du 16 juin 1944. S. 1945. 3. 57.
Note Houin sous arrêt Guilbaud Cass. Req. du 22 déc. 1942. Sem. Jurid. 1943. J. n° 2334.
Note Léon Mazeaud sur la transmissibilité aux héritiers de l'action en réparation d'un préjudice moral, non exercée par la victime. DC. 1943. J. 45.
Note Givord sous arrêt Cass. Req. 22 décembre 1942. D. 1945. J. 99.

IV. — CONCLUSIONS DE COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

Conclusions de M. Léonard sous arrêt Morell du 24 avril 1942 R.D.P. 1943, p. 80.
Conclusions de M. Josse sous arrêt Sudre du 3 avril 1936. D.P. 1936. 3. 57.
Conclusions de M. Andrieux sous arrêt D^lle^ Rucheton, du 11 mai 1928. D. 1929. 3. 6.

V. — JURISPRUDENCE

A. — *Recueils*

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat
Recueil Dalloz.
Recueil Sirey.
Gazette du Palais.
Revue de Droit Public.

B. — *Sommaire des Arrêts*

C. E. 11 mai 1854. — Rougier, D. 1854. 3. 59 54
C. E. 11 décembre 1871. — Manceaux, Rec. p. 282 50
C. E. 8 février 1873. — Blanco, D. 1873. 3. 17. S. 1873. 2. 153. 7-75
C. E. 29 mai 1903. — Le Berre, Rec. p. 1415. D. 1904. 3. 89 S. 1904. 3. 121 note Hauriou..... 42
C. E. 1^er^ juin 1906. — Mont-d'Eoux, Rec. p. 526 66
C. E. 20 janv. 1911. — Delpech, D. 1913. 3. 4. Rec., p. 53.. 20-97
20 déc. 1911. — Ville de Paris, Rec. p. 1218 64
12 juil. 1912. — Abbé Perpère, D. 1916. 3. 10. S. 1913. 3. 169. 51-94
12 juin 1914. — Abbé Hardel, Rec. p. 709. R.D.P. 1914, p. 585. 82
24 mars 1916. — Quénot, Rec. p. 120. D. 1922. 3. 22. S. 1922. 3. 53. 47
23 mars 1917. — Piégas, Rec. p. 284 71

25 juillet 1919. — Guinot, R.D.P. 1920, p. 85. D. 1920. 3. 7. note Appleton. S. 1922. 2. 53 25-97
7 avril 1922. — Epoux Houel, Rec. p. 353 21
18 janv. 1924. — Sté laitière Maggi, D. H. 1924. 170. 81
25 juin 1924. — Poirey, Rec. p. 594 39-51
2 août 1924. — Garnier, Rec. p. 782 71
7 nov. 1924. — Club Indépendant Sportif Châlonnais, Rec. p. 131 113
7 janv. 1927. — Dame Valley, Rec. p. 36 76
1er juil. 1927. — Demoreuil, S. 1927. 3. 105. Note Hauriou D. 1928. 3. 21. Note Trotabas 48-81
23 déc. 1927. — Mays-Smith, Rec. p. 1264 21
11 mai 1928. — Dlle Rucheton, S. 1928. 3. 97. Note Houriou D. 1929. 3. 7. Concl. Andrieux 75
12 avril 1930. — Dame Perret, Rec. p. 479 28
9 juil. 1930. — Crétin, Rec. p. 707 26
12 déc. 1930. — Dlle Richter. S. 1931. 3. 25. D. 1930. 3. 71.. 77
25 juil. 1931. — Legrand, Rec. p. 1463 26
20 nov. 1931. — Ténor Franz et Dlle Charny, D. 1934. 3. 25 Note La Pradelle. R.D.P. 1934, p. 660 39-59-76
27 janv. 1933. — Azibert, Rec. p. 135 23
8 février 1933. — Boumanne, D. H. 1933. 288. Rec. p. 164. 115
7 mars 1933. — Abbé Belloncle, Rec. p. 309 52-57-94
3 nov. 1933. — Gillard, Rec. p. 995 22-91
19 janv. 1934. — Salvador, Rec. p. 99. S. 1934. 3. 24.. ... 26
31 janv. 1934. — Renaux, Rec. p. 143 116
28 févr. 1934. — Ville d'Aix c/Espitalier, Rec. p. 285 54-56
5 mai 1934. — Bacconin, Rec. p. 531 54-56
25 juillet 1934. — Consorts Valot, Rec. p. 1568 23
2 janv. 1935. — Dame Maurette, Rec. p. 5. Gaz. Pal. 1935. 1. 535 48
29 oct. 1935. — Donnadieu, Rec. p. 1003 27
22 janv. 1936. — Epoux Vallon, Rec. p. 100 26
21 février 1936. — Dlle Ducassé, S. 1937. 3. 52. Gaz. Pal. 1936. 1. 605 43-57-94
3 avril 1936. — Sudre, D. 1936. 3. 57. Note Waline ... 11-34-49
23 octobre 1936. — Union Parisienne des Syndicats de l'Imprimerie, D. H. 1937. 6..... 116
C.P. 9 déc. 1936. — Sudre, R.D.P. 1937, p. 364 et 372.. 34-49-97
16 octobre 1936. — Epoux Erny-Vaurs, S. 1937. 3. 76. .. 26
29 janvier 1937. — Sté « Publication Zed », D. 1938. 3. 8. . 114
C.P. 25 janv. 1937. — Lemaire, Gaz. Pal. 1937. 1. 396. 48
16 juin 1937. — Ministre Justice c/ Montera, Rec. p. 600.. 55
21 juil. 1937. — Echardour, Rec. p. 751 26-97
30 mars 1938. — Sinapi, Rec. p. 331 23

30 nov. 1938. — Pellerin, Rec. p. 1229 26
5 mai 1939. — Bureau International de l'Edition musico-mécanique, D. 1939. 3. 63. S. 1939. 3. 77 38-94
26 juin 1939. — Comte Zuschrott, Rec. p. 418 27
24 avril 1942. — Morell, R.D.P. 1943 p. 80, note Bonnard. Gaz. Pal. 1942. 2. 43..... 11-56-97
1er mai 1942. — Sté du Gaz de Marseille, S. 1942. 3. 43. DA. 1943, J. 5, R.D.P. 1943, p. 80 et 89, Rec. p. 142 Gaz. Pal. 1942. J. 143..... 49
20 nov. 1942. — Le Roux, Rec. p. 329 26
10 février 1943. — Sté Méridionale de Transports de force. 58
18 juin 1943. — Consorts Lefaure, Rec. p. 407 (sommaire), 121
7 avril 1944. — Epoux Michellet, Rec. p. 113 ..... 29 58
16 juin 1944. — Delouze, S. 1945. 3. 57. Note Mestre 50
13 octobre 1944. — Dame Girard et Griaire, Rec. p. 425 (sommaire) 50
29 déc. 1944. — Ville de Rouen, Rec. p. 334 121
13 avril 1945. — Arrat, Rec. p. 73 58
10 août 1945. — Laborde, Rec. p. 179 58-89
15 février 1946. — Ville de Senlis, S. 1946. 3. 46.... 58
21 mars 1947. — Dame Veuve Lefèbre, D.H. 1947. J. 226.. 50

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le développement de la responsabilité de la Puissance Publique 5
La notion de dommage 9
Les catégories de dommages, le dommage matériel et le préjudice moral 10
La position du problème de la réparation du préjudice moral 12
Les sources et leur importance respective : la loi et la Jurisprudence 13
Annonce du plan de l'exposé 14

PREMIERE PARTIE

LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE MORAL EST-ELLE ADMISE DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ? 15
La position respective des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs. 15
L'influence du développement de la notion de responsabilité de la Puissance Publique sur le problème de la réparation du préjudice moral 15
SECTION I. — *Les cas où le préjudice moral est accompagné d'un dommage matériel. Le dommage mixte.* 19
Paragraphe 1. — Le préjudice moral entraînant des répercussions financières 20
Paragraphe 2. — Le préjudice moral apportant des troubles aux conditions d'existence 24
1. — Il existe réellement des troubles apportés aux conditions d'existence 25
2. — La preuve du trouble dans les conditions d'existence n'est pas apportée 27
Paragraphe 3. — Le préjudice esthétique..... 28

Section II. — *Les cas de préjudice moral proprement dit.* 30
Paragraphe 1. — Les Préjudices qualifiés à tort purement moraux 32
1. — La Propriété littéraire et artistique 32
2. — Les atteintes à la réputation 41
Paragraphe 2. — Les Préjudices exclusivement moraux. 44
1. — La douleur morale 44
2. — Les sonneries de cloches 51
Section III. — *Les Cas de Prætium Doloris* 53
1. — Période antérieure à 1942 54
Cas où le Conseil d'Etat admet le principe de la réparation de la souffrance physique. 54
Cas où il le rejette 55
2. — Période postérieure à 1942 55

DEUXIEME PARTIE

Les Conditions d'exercice de l'action en responsabilité pour préjudice moral et ses particularités 61
Application des règles générales en matière de responsabilité. 61
Section I. — *Conditions concernant le dommage* 62
Paragraphe 1. — Le préjudice certain 62
Paragraphe 2. — Le préjudice direct 64
Paragraphe 3. — Le préjudice grave 70
Paragraphe 4. — Le préjudice moral lésant un intérêt légitime 72
Paragraphe 5. — Le préjudice moral prenant sa source dans une illégalité 80
Section II. — *Conditions relatives à l'exercice même de l'action. La transmissibilité de l'action en réparation aux héritiers de la victime* 85
1. — Position de la doctrine 86
2. — Position de la Jurisprudence 87
Cas où le défunt est resté inactif de son vivant. 87
Cas où le défunt avait engagé une action avant son décès 88
Section III. — *Les Caractères de l'indemnité. Nature de l'indemnité* 90

Paragraphe 1. — Fonction pénale des dommages-intérêts. 90
Paragraphe 2. — Fonction symbolique des dommages-intérêts. 92
Paragraphe 3. — Fonction satisfactoire des dommages-intérêts. 96

TROISIEME PARTIE

Essai d'explication du caractère restrictif de la jurisprudence administrative. 99
Section I. — *Raisons tirées des diverses objections formulées contre le principe de la réparation pécuniaire du préjudice moral* 100
Paragraphe 1. — Les Objections de base 101
1. — La douleur morale ne serait pas chiffrable. 101
2. — La réparation pécuniaire de la douleur morale serait contraire aux principes de la morale 103
Paragraphe 2. — Les objections secondaires 103
1. — La victime serait dans l'impossibilité de prouver sa douleur 104
2. — Le préjudice moral est trop grand pour pouvoir être réparé 105
3. — Il serait impossible de limiter de façon non arbitraire le nombre des personnes qui ont droit à une indemnité 105
4. — L'indemnité constituerait pour la victime un enrichissement sans cause 106
Section II. — *Raison tirée de la Science de l'Administration : souci de ménager les Finances Publiques* . . 109
Section III. — *Réserve du Conseil d'Etat touchant le point de vue moral dans d'autres domaines que celui de la Responsabilité et en particulier dans celui du recours pour excès de pouvoir*. 111
Paragraphe 1. — Les spectacles de curiosité. 113
Paragraphe 2. — Les Revues et Publications 114
Paragraphe 3. — Les Manifestations extérieures des cultes 115
Paragraphe 4. — L'esthétique. 116
CONCLUSION. 119

RENNES
IMPRIMERIE BRETONNE

1947

12-1947. — Dépôt légal : 1947, 4e T., 1524